



listopad

11/2023

PALESTRA

Pismo Adwokatury Polskiej



PROPERTY INSIDER

Najlepsze
informacje
z rynku nieruchomości

Dowiedz się więcej
<https://propertyinsider.pl/>



Listopad

11/2023

PALESTRA

P i s m o A d w o k a t u r y P o l s k i e j

Rok LXVIII nr 792



Naczelna Rada Adwokacka

Redaktor naczelny:
Michał Bieniak

Sekretarz redakcji:
Adam Kozień

Redaktor języka angielskiego:
Anna Setkowicz

Członkowie Kolegium Redakcyjnego:

Stanisław Baliak
Zbigniew Banaszczyk
Jacek Barcik
Wojciech Bergier
Michał Bieniak
Józef Forystek
Piotr Fiedorczyk
Lech Gardocki
Paweł Gieras
Roman Hauser
Joseph Hoffmann
Krzysztof Kostański
Andrzej Kubas
Jan Kuklewicz
Katalin Ligeti
Erik Luna
Frank Meyer
Kamila Mrozek
Dariusz Mucha
Marek Antoni Nowicki
Piotr Ochwat
Szymon Pawelec
Krzysztof Piesiewicz
Piotr Piesiewicz
Krzysztof Pietrzykowski
Jerzy Pisuliński
Paweł Podrecki
Janusz Raglewski
Anna Rakowska-Trela
Stanisław Rymar
Marek Safjan
Philippe Sands
Piotr Sendecki
Elżbieta Skowrońska
Tomasz Sójka
Monika Strus-Wołos
Maciej Szpunar
Dobrosława Szumiło-Kulczycka
Dariusz Świecki
Jaromir Tauchen
Stephen C. Thaman
Andrzej Tomaszek
Józef Wójcikiewicz
Maria Zabłocka
Stanisław Zabłocki
Jerzy Zajadło
Piotr Zientarski
Jerzy Zięba

WYDAJE
NACZELNA RADA ADWOKACKA
WARSZAWA

Szanowni Czytelnicy!

Aktualny numer „Palestry” w całości poświęcony jest problematyce związanej z prawem nieruchomości, dlatego też okładka numeru nawiązuje do kwestii związanych z nieruchomościami. Problematyka ta jest ujęta z różnych perspektyw, a także różnych gałęzi prawa i dotyczy współczesnych wyzwań i tendencji rozwojowych w tym obszarze. W bieżącym numerze „Palestry” można przeczytać artykuły: dr Anny Gołęby i dr. hab. Tadeusza Kielkowskiego pt. *Granice podmiotowe sprawy zwrotu wywłaszczonej nieruchomości*, adw. Radosława Dubieszko i apl. adw. Jana Antepowicza pt. *Nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz jej wpływ na realizację inwestycji w odnawialne źródła energii – wybrane zagadnienia oraz ich ocena*, adw. dr. Bartosza Stelmacha pt. *Ograniczenia w obrocie nieruchomościami na tle ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców – zagadnienia wybrane*, adw. Aleksandry Bieniak pt. *Wpływ zmian w przepisach Prawa geologicznego i górniczego na relację pomiędzy procedurą ujawniania złóż kopalin w dokumentach planistycznych a uzyskaniem koncesji na wydobycie kopaliny ze złoża*, r.pr. dr. Bartosza Draniewicza pt. *„Bomby ekologiczne” (zanieczyszczenia powierzchni ziemi) – węzłowe aspekty prawne*, adw. Magdaleny Grykowskiej i adw. dr. Mikołaja Gossa pt. *Kontraktowe mechanizmy kształtowania ceny w transakcjach nieruchomościowych*, mgr Katarzyny Adydan pt. *Opodatkowanie umowy cesji ogółu praw i obowiązków z umowy przedwstępnej sprzedaży nieruchomości na gruncie podatku od towarów i usług*, a także dr. Rafała Baliny i dr. Marty Idasz-Baliny pt. *Rola sektora finansowego w kształtowaniu cykli na rynku nieruchomości – ujęcie teoretyczne i aplikacyjne*. Ponadto na Czytelników „Palestry” czeka tekst adw. Andrzeja Tomaszka pt. *Wszystko już było?* w rubryce Gawędy adwokata bibliofila.

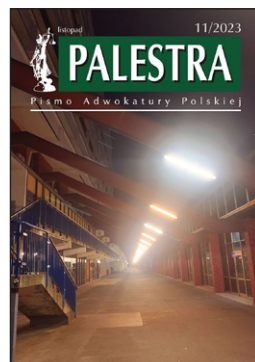
Za publikację artykułu w czasopiśmie „Palestra” można otrzymać 100 pkt zgodnie z aktualnym wykazem czasopism punktowanych MEiN.

Projekt i przygotowanie okładki do druku: A.P. GRAF
Źródło: Paweł Sieńko

Adres Redakcji:
00-202 Warszawa, ul. Świętojerska 16, lok. 33
tel./fax 22 831 27 78, 22 505 25 34, 22 505 25 35

e-mail: redakcja@palestra.pl
Internet: www.palestra.pl

Ark. wyd.: 9,5. Nakład: 500 egz.
ISSN 0031-0344, indeks 36851



Spis treści

Od Redakcji

Michał Bieniak

„Palestra” i nieruchomości 5

Artykuły

Anna Gołęba, Tadeusz Kiełkowski

Granice podmiotowe sprawy zwrotu wywłaszczonej nieruchomości ... 7

Radosław Dubieszko, Jan Antepowicz

Nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz jej wpływ na realizację inwestycji w odnawialne źródła energii – wybrane zagadnienia oraz ich ocena 21

Bartosz Stelmach

Ograniczenia w obrocie nieruchomościami na tle ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców – zagadnienia wybrane 39

Aleksandra Bieniak

Wpływ zmian w przepisach Prawa geologicznego i górniczego na relację pomiędzy procedurą ujawniania złóż kopalin w dokumentach planistycznych a uzyskaniem koncesji na wydobycie kopaliny ze złoża 53

Bartosz Draniewicz

„Bomby ekologiczne” (zanieczyszczenia powierzchni ziemi) – węzłowe aspekty prawne 71

Magdalena Grykowska, Mikołaj Goss

Kontraktowe mechanizmy kształtowania ceny w transakcjach nieruchomościowych 89

Katarzyna Adydan

Opodatkowanie umowy cesji ogółu praw i obowiązków z umowy przedwstępnej sprzedaży nieruchomości na gruncie podatku od towarów i usług 109

Rafał Balina, Marta Idasz-Balina

Rola sektora finansowego w kształtowaniu cykli na rynku nieruchomości – ujęcie teoretyczne i aplikacyjne 123

Cawędy adwokata bibliofila

Andrzej Tomaszek

Wszystko już było? 143

Table of contents 147

Od Redakcji

Michał Bieniak

„PALESTRA” I NIERUCHOMOŚCI

Kiedy w marcu 2023 r. powierzono mi kierowanie „Palestrą”, postawiłem przed sobą kilka celów. Nie czas tutaj i miejsce, żeby je wszystkie referować, jednak dwa z nich są istotne dla aktualnego numeru.

Po pierwsze, chciałem, aby „Palestra” była pismem dla wszystkich adwokatów, zarówno tych wykonujących zawód w sposób tradycyjny, spędzających długie godziny w sądach i rozwiązujących życiowe problemy klientów, jak i tych, którzy pracują w dużych kancelariach, przy transakcjach, projektach infrastrukturalnych czy doradzając klientom w kwestiach regulacyjnych.

Dla tych drugi rynek nieruchomości jest jednym z najatrakcyjniejszych sektorów gospodarki. Aktualny numer stanowi więc, chyba po raz pierwszy w historii „Palestry”, ofertę w całości przeznaczoną dla adwokatów pracujących w dużych i średnich kancelariach. Mam świadomość specyficznego doboru tematów, ale w związku z tym, że prawo nieruchomości było już dosyć szeroko opisywane, staraliśmy się w redakcji wybrać te tematy, które – pomimo wąskiego zakresu – są spotykane w praktyce, a jednocześnie nie były dotychczas częstym przedmiotem zainteresowania doktryny.

Ponadto jako „Palestra” chcemy inspirować i wywierać wpływ na otaczającą nas rzeczywistość. To wymaga natomiast również wyjścia poza nasze – adwokackie – środowisko. Ten numer ten cel również realizuje. Po raz pierwszy zostaje wydany numer partnerski „Palestry”, w tym przypadku wspólnie z „Property Insider” – e-tygodnikiem poświęconym rynkowi nieruchomości.

Mam nadzieję, że z czasem pozwoli to na dotarcie „Palestry” do szerszego grona odbiorców, m.in. spośród prawników wewnętrznych przedsiębiorstw z poszczególnych sektorów, ale będzie też to czasopismo narzędziem prezentacji poglądów prawnych przedstawicieli adwokatury. Im szerzej będą one bowiem przedstawiane, tym większe prawdopodobieństwo, że zostaną wysłuchane.

Inną nowością, z którą spotkają się Państwo w tym numerze, jest publikacja tekstu naukowego z zakresu ekonomii. „Palestra” jest punktowanym czasopi-smem naukowym również z zakresu ekonomii i finansów, więc taka tematyka będzie gościć również na naszych łamach. Przed wszystkim jednak wiedza z tej dziedziny jest nam – adwokatom – coraz częściej potrzebna, jeżeli tylko nasze doradztwo dotyczy szeroko pojętego prawa gospodarczego.

Z tego powodu, jeżeli tylko spotka się to z Państwa dobrym przyjęciem, będziemy publikować również tego typu teksty, zwłaszcza że „Palestra” przecież nigdy nie ograniczała się wyłącznie do tematyki ściśle prawniczej, lecz słynęła m.in. tekstami poświęconymi historii.

Oczekując z niepokojem i zainteresowaniem na Państwa ocenę aktualnego numeru, życzę przyjemnej lektury.

adw. dr Michał Bieniak

redaktor naczelny miesięcznika „Palestra”

Pojęcia kluczowe: zwrot wywłaszczonej nieruchomości, granice sprawy administracyjnej, legitymacja procesowa, współuczestnictwo procesowe

Artykuły

Anna Gołęba, Tadeusz Kielkowski

GRANICE PODMIOTOWE SPRAWY ZWROTU WYWŁASZCZONEJ NIERUCHOMOŚCI

W artykule poruszone zostaną kwestie związane z legitymacją do złożenia żądania o zwrot wywłaszczonej nieruchomości oraz kształtowaniem się granic podmiotowych sprawy administracyjnej zainicjowanej tym żądaniem. Celem rozważań jest w szczególności analiza powinności procesowych organu prowadzącego postępowanie, a także zależności między współuczestnikami postępowania, w przypadku gdy podmiotów uprawnionych do zwrotu jest więcej niż jeden. Rozważania odnosić się będą przede wszystkim do obecnie obowiązującej regulacji prawnej, niemniej jednak analiza aspektu podmiotowego sprawy zwrotu wywłaszczonej nieruchomości wymagać będzie nawiązania również do poprzednio obowiązujących przepisów prawnych.

I. INSTYTUCJA ZWROTU WYWŁASZCZONEJ NIERUCHOMOŚCI – KONSTRUKCJA PRAWNA

W art. 136 ust. 1 ustawy z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹ ustawodawca wprowadził fundamentalną zasadę prawa wywłaszczeniowego, w świetle której wywłaszczona nieruchomość nie może być użyta na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu². Zasada ta stanowi „gwarancję, że instytucja wywłaszczenia nieruchomości nie będzie wykorzystywana w sposób sprzeczny z jej *ratio legis*, np. do przebudowy stosunków własnościowych w społeczeństwie lub nadużywana ponad potrzeby wynikające z celów spo-

¹ Dz.U. z 2023 r. poz. 344, dalej: u.g.n.

² Wykorzystanie nieruchomości na inny cel będzie jednak możliwe, jeśli po dokonaniu zawiadomienia przez właściwy organ administracji publicznej o zamiarze wykorzystania nieruchomości na inny cel (stosownie do treści art. 136 ust. 2 u.g.n.) nie zostanie złożony wniosek o zwrot tej nieruchomości przez podmiot do tego uprawniony.

lecznych”³. Jeżeli nieruchomości lub jej część stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu⁴, możliwe jest wyeliminowanie skutków tej decyzji poprzez instytucję zwrotu wywłaszczonej nieruchomości⁵. W takim przypadku ustawodawca przyznaje poprzednim właścicielom lub ich spadkobiercom prawo podmiotowe, tj. prawo zgłoszenia wniosku o zwrot wywłaszczonej nieruchomości⁶. W wyroku z 24.10.2001 r. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „zasadę zwrotu wywłaszczonej nieruchomości należy traktować jako oczywistą konsekwencję art. 21 ust. 2 Konstytucji, który dopuszczając wywłaszczenie jedynie na cel publiczny tworzy nierozzerwalny związek pomiędzy określeniem tych celów w decyzji o wywłaszczeniu i faktycznym sposobem użycia rzeczy”⁷.

Dochodzenie roszczenia przez zgłoszenie żądania przeniesienia własności nieruchomości ze Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego z powrotem na wywłaszczonego właściciela lub na jego spadkobiercę następuje w drodze postępowania administracyjnego. Sam zwrot nieruchomości następuje zaś w formie decyzji administracyjnej o charakterze konstytutywnym. Decyzja o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości wywołuje bezpośrednio skutki w sferze prawa cywilnego, tj. zmienia podmiotową stronę stosunku prawnorzeczonego co do wywłaszczonej nieruchomości, przywracając prawo własności nieruchomości jej poprzedniemu właścicielowi lub jego spadkobiercom⁸. Przesłanką zwrotu wywłaszczonej nieruchomości nie jest wadliwe prowadzenie postępowania wywłaszczeniowego ani wadliwość decyzji wywłaszczeniowej, lecz okoliczność, że wywłaszczona nieruchomość stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu⁹. Przesłanki wydania decyzji o zwrocie, wskazane w art. 136 ust. 3 u.g.n., wiążą się zatem z niewłaściwą realizacją uprawnień wynikających z decyzji o wywłaszczeniu. Nie są więc powiązane z wadami tkwiącymi w decyzji wywłaszczeniowej, a wyeliminowanie skutków tej decyzji następuje bez formalnego pozbawienia jej mocy wiążącej w czasie¹⁰.

³ T. Woś, *Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010/5–6, s. 463.

⁴ Nieruchomość uznaje się za zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jeżeli pomimo upływu 7 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, nie rozpoczęto prac związanych z realizacją tego celu albo pomimo upływu 10 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, cel ten nie został zrealizowany (art. 137 ust. 1 u.g.n.). Jeżeli cel wywłaszczenia został zrealizowany tylko na części wywłaszczonej nieruchomości, zwrotowi podlega pozostała część (art. 137 ust. 2 u.g.n.).

⁵ Zgodnie z art. 136 ust. 3 u.g.n. 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 nieruchomość lub jej część stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu.

⁶ E. Mzyk (w:) *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. S. Kalus, Warszawa 2012, LEX/el., komentarz do art. 136.

⁷ SK 22/01, OTK 2001/7, poz. 216.

⁸ Wyrok WSA w Warszawie z 9.07.2008 r. (III SA/Wa 582/08), LEX nr 395.

⁹ Wyrok WSA w Rzeszowie z 15.03.2023 r. (II SA/Rz 1024/22), LEX nr 3558481.

¹⁰ T. Woś, *Wywłaszczenie i zwrot wywłaszczonych nieruchomości*, Warszawa 2011, s. 372–374.

II. PODMIOTY UPRAWNIONE DO ŻĄDANIA ZWROTU WYWŁASZCZONEJ NIERUCHOMOŚCI

Podmiotami uprawnionymi do żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości są poprzedni właściciele lub ich spadkobiercy. Do złożenia wniosku o zwrot legitymowany jest również użytkownik wieczysty, którego prawo zostało wywłaszczone, oraz jego spadkobiercy¹¹. Roszczenie o zwrot nieruchomości przysługuje osobom, którym w dniu wywłaszczenia faktycznie przysługiwały prawa do nieruchomości, lub ich spadkobiercom¹². Co do zasady będą to osoby wskazane w decyzji wywłaszczeniowej, nie można jednak wykluczyć również takiej sytuacji, gdy prawo własności nieruchomości w chwili wywłaszczenia przysługiwało już innej osobie niż osoba wskazana w decyzji o wywłaszczeniu (np. gdy ta osoba uzyskała prawo własności w drodze zasiedzenia przed dniem wywłaszczenia, ale prawo to zostało stwierdzone postanowieniem sądu po tym dniu). W takim przypadku roszczenie o zwrot przysługuje osobom, którym w dniu wywłaszczenia faktycznie przysługiwały prawa do nieruchomości, oraz spadkobiercom tych osób (a nie spadkobiercom osób wskazanych w decyzji o wywłaszczeniu)¹³.

Należy zgodzić się z poglądem, że legitymację czynną do złożenia wniosku o zwrot posiadają nie tylko bezpośredni spadkobiercy byłego właściciela, ale także osoby uprawnione w wyniku dalszego spadkobrania. Roszczenie o zwrot nieruchomości przysługuje także spadkobiercom testamentowym¹⁴. Legitymacji do złożenia wniosku o zwrot nieruchomości należy odmówić natomiast osobom mającym prawo do zachowku, nie można ich bowiem zaliczyć do spadkobierców¹⁵. W doktrynie oraz orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że uprawnionym do złożenia wniosku o zwrot nieruchomości, o którym mowa w art. 136 ust. 3 u.g.n., jest także podmiot, który w drodze czynności prawnej nabył spadek¹⁶. W wyroku z 18.04.2023 r. Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że nabywcę spadku w zakresie wynikających z niego uprawnień należy w obrocie prawnym traktować jak spadkobiercę, a więc mającego legitymację do złożenia wniosku o zwrot nieruchomości¹⁷. Pogląd taki został wcześniej przyjęty także przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 27.04.2007 r., w którym wskazano, że jeśli z umowy nie wynika nic innego, nabywca uzyskuje wszelkie

¹¹ E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, LEX/el. 2023, komentarz do art. 136, pkt 16. Tak też M. Wolanin (w:) J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2023, Legalis/el., komentarz do art. 136, III pkt 3. Zob. też wyrok TK z 3.04.2008 r. (K 6/05), OTK-A 2008/3, poz. 41.

¹² Wyrok NSA z 14.10.2014 r. (I OSK 518/13), LEX nr 1769310.

¹³ E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa...*, komentarz do art. 136, pkt 4; M. Wolanin (w:) *Ustawa...*, komentarz do art. 136, V pkt 6.

¹⁴ E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa...*, komentarz do art. 136, pkt 4.

¹⁵ E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa...*, komentarz do art. 136, pkt 4; M. Ferek, *Roszczenia restytucyjne właścicieli nieruchomości przejętych przez państwo w latach 1944–1989*, Warszawa 2022, s. 104.

¹⁶ E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa...*, komentarz do art. 136, pkt 4; M. Ferek, *Roszczenia...*, s. 104.

¹⁷ I OSK 735/22, LEX nr 3562117.

korzyści i przejmuje wszelkie obciążenia związane z dziedziczeniem jako sukcesją uniwersalną. Wszystkie prawa i obowiązki dotychczasowego podmiotu przechodzą na nowy podmiot jednocześnie i łącznie, bez potrzeby dokonywania – w stosunku do każdego z tych praw i obowiązków – szczególnych czynności, które w braku sukcesji ogólnej byłyby dla ich przeniesienia niezbędne. Oznacza to, że nabywcę spadku w zakresie wynikających z niego uprawnień należy w obrocie prawnym traktować jak spadkobiercę, a więc mającego – jak w tym przypadku – legitymację do złożenia wniosku o zwrot nieruchomości¹⁸.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzić należy, że z wnioskiem o zwrot nieruchomości mogą wystąpić poprzedni właściciele oraz użytkownicy wieczysti, a także spadkobiercy poprzednich właścicieli lub użytkowników wieczystych wywłaszczonej nieruchomości, legitymujący się postanowieniem sądowym o stwierdzeniu nabycia spadku albo notarialnym poświadczeniem dziedziczenia bądź też umową o nabyciu spadku od spadkobiercy¹⁹.

Należy zauważyć, że w okresie od 1.01.1998 r. do 15.02.2000 r. w świetle art. 136 u.g.n. uprawnionym do złożenia wniosku o zwrot nieruchomości był poprzedni właściciel oraz jego następca prawny. Nowelizacja powołanego przepisu dokonana ustawą z 7.01.2000 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz innych ustaw²⁰ doprowadziła jednak do ograniczenia kręgu podmiotów legitymowanych do zwrotu nieruchomości poprzez zastąpienie szerszego pojęcia następców prawnych pojęciem spadkobierców. Uprawnienie do żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości nie może zatem zostać przeniesione na osobę trzecią w drodze czynności prawnej. Prawo do zwrotu nieruchomości nie będzie więc przysługiwało podmiotom, które powołują się na cesję wierzytelności, czyli podmiotom, które nabyły prawa w drodze sukcesji singularnej²¹. W kręgu podmiotów legitymowanych do złożenia wniosku nie znajdują się również wspólnicy lub udziałowcy zlikwidowanych spółek handlowych, których nieruchomości zostały wywłaszczone lub przejęte w innej formie na cele publiczne²².

III. ŻĄDANIE ZWROTU WYWŁASZCZONEJ NIERUCHOMOŚCI

Postępowanie w sprawie zwrotu nieruchomości nie może zostać wszczęte z urzędu. Do jego uruchomienia konieczne jest złożenie wniosku przez legitymowany podmiot. Wniosek o zwrot może być złożony zarówno z własnej inicjatywy podmiotu uprawnionego do zgłoszenia roszczenia w tym zakresie, jak i w następstwie zawiadomienia przez właściwy organ na podstawie art. 136

¹⁸ I OSK 844/06, LEX nr 329149. Tak też NSA w wyroku z 13.04.2021 r. (I OSK 3601/18), LEX nr 3243368.

¹⁹ M. Wolanin (w:) *Ustawa...*, komentarz do art. 136, V pkt 6.

²⁰ Dz.U. z 2000 r. poz. 70.

²¹ Wyrok NSA z 25.06.2021 r. (I OSK 2388/19), LEX nr 3197198.

²² E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa...*, komentarz do art. 136, pkt 4; T. Woś, *Wywłaszczenie i zwrot...*, s. 382; wyrok NSA-OZ w Krakowie z 9.07.2001 r. (II SA/Kr 2027/00), ONSA 4/2002, poz. 146.

ust. 2 u.g.n. o zamiarze użycia wywłaszczonej nieruchomości lub jej części na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu. Jeżeli organ zamierza użyć wywłaszczonej nieruchomości na inny cel, wówczas ma obowiązek poinformować poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercę o możliwości zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej nieruchomości albo części wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej części oraz o skutkach niezłożenia wniosku o zwrot w terminie określonym w art. 136 ust. 5 u.g.n., tj. w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania zawiadomienia, jak i o terminie określonym w art. 136 ust. 7 u.g.n.²³ Jeżeli organ posiada wiedzę o osobach uprawnionych, ale nie ma możliwości ustalić ich adresów, zawiadomienia dokonuje w drodze obwieszczenia. Obwieszczenie podaje się do publicznej wiadomości na okres 3 miesięcy poprzez wywieszenie w siedzibie właściwego organu oraz umieszczenie na jego stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej. Informację o obwieszczeniu właściwy organ podaje do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej o zasięgu obejmującym co najmniej powiat, na terenie którego położona jest nieruchomość (art. 136 ust. 2a u.g.n.)²⁴.

Ustawą z 4.04.2019 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami²⁵ ustawodawca dokonał istotnych zmian w art. 136 u.g.n., przesądzając o możliwości dokonania zwrotu udziału w wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w wywłaszczonej części nieruchomości, w przypadku gdy uprawnionych do zwrotu jest więcej niż jedna osoba, a pozostałe uprawnione podmioty nie podjęły decyzji o wystąpieniu z żądaniem zwrotu. Stosownie do znowelizowanej treści art. 136 ust. 3 u.g.n. poprzedni właściciel lub jego spadkobierca mogą żądać nie tylko zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części, ale także udziału w wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w jej części, jeśli nieruchomość lub jej część stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Zmiana ta podyktowana została koniecznością wykonania przez ustawodawcę wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 14.07.2015 r. (SK 26/14)²⁶, w którym orzeczono, że art. 136 ust. 3 zd. 1 u.g.n. w zakresie, w jakim uzależnia przewidziane w nim żądanie byłego współwłaściciela wywłaszczonej nieruchomości lub jego spadkobierców od zgody pozostałych byłych współwłaścicieli nieruchomości lub

²³ Uprawnienie do zwrotu, o którym mowa w ust. 3, wygasa, jeżeli od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, upłynęło 20 lat, a w tym terminie uprawniony nie złożył wniosku, o którym mowa w ust. 3. W takim przypadku właściwy organ nie ma obowiązku zawiadamiania oraz informowania, o którym mowa w ust. 2 (art. 136 ust. 7 u.g.n.).

²⁴ W przypadku niezłożenia przez uprawnionego wniosku o zwrot wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej nieruchomości albo części wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej części w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania zawiadomienia, o którym mowa w ust. 2, albo od dnia następującego po dniu, w którym upłynął okres, o którym mowa w ust. 2a, uprawnienie do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej nieruchomości albo części wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej części wygasa (art. 136 ust. 5 u.g.n.).

²⁵ Dz.U. z 2019 r. poz. 801.

²⁶ Dz.U. z 2015 r. poz. 1039.

ich spadkobierców, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 21 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP²⁷.

Przed wydaniem powołanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalony był pogląd, że jeżeli przedmiotem wywłaszczenia było prawo współwłasności lub prawo współużytkowania wieczystego, bezwzględnie konieczne było złożenie wniosku o zwrot przez wszystkie uprawnione osoby²⁸. Jeżeli wniosek o zwrot nieruchomości nie pochodził od wszystkich uprawnionych osób, to – w świetle referowanego poglądu – nie było obowiązkiem organu administracji poszukiwanie pozostałych uprawnionych w celu zawiadomienia ich o wszczęciu postępowania, lecz ocena, czy wniosek spełnia warunek materialnoprawny zgłoszenia roszczenia zwrotowego w zakresie wyczerpującym prawo mające podlegać zwrotowi. Podkreślano przy tym, że w takim przypadku mamy do czynienia z legitymacją procesową łączną, której brak prowadzi do wydania decyzji o odmowie zwrotu danej nieruchomości²⁹. Więż między współwłaścicielami (bądź ich spadkobiercami) ujmowana była również jako „współuczestnictwo materialne”³⁰, a przysługujące im prawo – jako „roszczenie niepodzielne”³¹.

W uzasadnieniu wyroku z 14.07.2015 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że kwestionowana regulacja prawna różnicuje sposób dochodzenia zwrotu wywłaszczonych nieruchomości w zależności od tego, jaka jest liczba osób uprawnionych do odzyskania zwrotu nieruchomości, co prowadzi do odmiennego traktowania dwóch grup podmiotów. Pierwszą grupę stanowią osoby, które były wyłącznymi właścicielami wywłaszczonej nieruchomości (albo jedynym spadkobiercą takiego właściciela). Mogą one bowiem stosunkowo łatwo i szybko przeprowadzić postępowanie zwrotowe, wystarczy bowiem złożenie odpowiedniego wniosku i wykazanie tytułu prawnego do utraconej nieruchomości. Drugą grupę stanowią byli współwłaściciele nieruchomości i ich spadkobiercy, którzy – w myśl dominującej interpretacji art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze u.g.n. – w postępowaniu zwrotowym mają jedynie łączną legitymację. Wszystkie osoby uprawnione muszą brać udział w postępowaniu i prezentować jednolite stanowisko co do zasadności ubiegania się o zwrot nieruchomości. Trybunał podkreślił, że nie widzi powodów, dla których analizowane zróżnicowanie należałoby uznać za uzasadnione. „Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, restytucja współwłasności odjętej w sposób sprzeczny z prawem powinna – co do zasady – polegać na równoczesnym zwrocie w jednym postępowaniu wszystkich udziałów w wywłaszczonej nieruchomości byłym współwłaścicielom (ich spadkobiercom). Jeżeli jednak w danym stanie faktycznym jest to niemożliwe

²⁷ Dz.U. z 1997 r. poz. 483.

²⁸ Wyroki NSA z: 9.02.2012 r. (I OSK 316/11), LEX nr 1126280; 21.09.2012 r. (I OSK 1090/11), 1970516; T. Woś, *Wywłaszczenie...*, s. 377–388.

²⁹ Wyrok NSA z 23.04.2015 r. (I OSK 1439/13), LEX nr 1956677.

³⁰ Wyrok NSA z 15.03.2012 r. (I OSK 398/11), LEX nr 1264791.

³¹ Wyrok WSA w Krakowie z 21.02.2011 r. (II SA/Kr 1507/10), LEX nr 1138533.

albo nadmiernie utrudnione, ustawa powinna przewidywać zwrot wywłaszczonych udziałów tym uprawnionym, którzy tego zażądadają. Tylko w ten sposób można bowiem zapewnić, że wywłaszczenie będzie odbywało się – jak wymaga tego Konstytucja – jedynie w ostateczności, gdy jest to konieczne dla realizacji celu publicznego. Brak współdziałania wszystkich byłych współwłaścicieli (ich spadkobierców) w postępowaniu zwrotowym nie usprawiedliwia natomiast praktycznie bezterminowego gospodarowania przez podmioty publiczne nieruchomościami, które okazały się zbędne lub nieprzydatne i na których nie można także zrealizować innego celu publicznego (por. art. 136 ust. 4 u.g.n.). W uzasadnieniu orzeczenia Trybunał Konstytucyjny zauważył też, że prawidłowa realizacja wyroku będzie wymagała od ustawodawcy podjęcia działań legislacyjnych na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, konieczne będzie „przyznanie samodzielnej legitymacji procesowej w postępowaniu zwrotowym każdemu z byłych współwłaścicieli nieruchomości (spadkobiercy), tak aby mogli oni w sposób autonomiczny dochodzić swoich roszczeń niezależnie od stanowiska pozostałych uprawnionych”. Po drugie, w postępowaniu w sprawie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości należy zapewnić także prawa tym osobom, które z różnych powodów nie wystąpiły z wnioskiem o zwrot udziału w nieruchomości, a są do tego uprawnione. Odpowiedzialność za poinformowanie tych osób o możliwości przyłączenia się do toczącego się postępowania zwrotowego oraz uzyskania ich ostatecznego stanowiska powinna spoczywać na organach, gdyż to one zobowiązane są do naprawienia skutków nieprawidłowego wywłaszczenia.

Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zostało uwzględnione w ustawie z 4.04.2019 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami. W konsekwencji tej nowelizacji obecnie mogą być zatem zwracane udziały w wywłaszczonej nieruchomości lub w jej części, zwrot takich udziałów nie jest zaś uzależniony od zgody innych uprawnionych podmiotów. Wprowadzając art. 136 ust. 3a oraz 3b, ustawodawca umożliwił również udział w postępowaniu w sprawie zwrotu nieruchomości osobom, które nie wystąpiły z żądaniem, a chciałyby się do niego przyłączyć. Stosownie do art. 136 ust. 3a u.g.n. starosta wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej zawiadamia pozostałych uprawnionych o możliwości zwrotu udziału w wywłaszczonej nieruchomości albo zwrotu udziału w jej części. Jeżeli natomiast zostanie zgłoszone więcej niż jedno żądanie zwrotu udziału w wywłaszczonej nieruchomości lub jej części (art. 136 ust. 3b u.g.n.), starosta wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej prowadzi jedno postępowanie dotyczące wszystkich żądań.

IV. KSZTAŁTOWANIE SIĘ GRANIC PODMIOTOWYCH SPRAWY ZWROTOWEJ

Przed wydaniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 14.07.2015 r. i przed nowelizacją ustawy o gospodarce nieruchomościami dokonaną ustawą z 4.04.2019 r. nie budziło wątpliwości to, że wskutek uruchomienia jurysdykcyjnej kompetencji organu do rozstrzygnięcia w przedmiocie zwrotu określonej

nieruchomości wywłaszczonej powstawała jedna, niepodzielna sprawa administracyjna, w którą zaangażowani byli wszyscy byli właściciele nieruchomości lub ich spadkobiercy³². Ich relacje procesowe określano jako współuczestnictwo materialne i jednolite – a to dlatego, że pozostawali oni w jednakowym związku z przedmiotem postępowania; rozstrzygnięcie musiało obejmować i być identyczne w stosunku do każdego z nich³³. Wspomniana nowelizacja ustawy o gospodarce nieruchomościami niewątpliwie zmusza do pewnej reasumpcji przedstawionego punktu widzenia, aczkolwiek otwarte pozostaje pytanie, jak daleko może i powinna ona sięgać. W szczególności istotne staje się pytanie, czy obecnie wciąż można mówić o sprawie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości jako jednej sprawie administracyjnej (często wielopodmiotowej), która z istoty rzeczy ma być rozpatrywana w jednym postępowaniu jurysdykcyjnym, czy też mamy już do czynienia z jednopodmiotową sprawą zwrotu udziału w wywłaszczonej nieruchomości i – jeżeli tych udziałów jest więcej i przypadają różnym osobom – może powstać w relacji do określonej nieruchomości kilka spraw, a ewentualne ich połączenie ma wymiar li tylko procesowy³⁴.

Zarysowany problem wymaga osobnego rozważenia w odniesieniu do dwóch sytuacji, które na gruncie wchodzących w rachubę przepisów mogą powstać i, wbrew pozorom, w sposób istotny się różnią. Pierwsza sytuacja wiąże się z hipotezą reguły z art. 136 ust. 2a i 2b u.g.n., a druga – z hipotezą reguły z art. 136 ust. 3a u.g.n. Analizując tę pierwszą, nietrudno zauważyć, że kluczowym elementem jest w niej zamiar użycia wywłaszczonej nieruchomości lub jej części na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, który sam przez się przesądza o spełnieniu podstawowej przesłanki warunkującej zwrot, opisanej w art. 136 ust. 3 u.g.n. Można powiedzieć, że z punktu widzenia prawa materialnego już z chwilą powzięcia tego zamiaru powstaje stosunek administracyjnoprawny i zarazem sprawa administracyjna, a później waży się jedynie to, czy stanie się ona przedmiotem postępowania jurysdykcyjnego i jakie ostatecznie będą jej granice – w tej mierze rozstrzygające będą wola i aktywność uprawnionych podmiotów³⁵.

Sprawa administracyjna, mająca postać wynikającej ze stosunku administracyjnoprawnego możliwości konkretyzacji czyichś uprawnień i obowiązków³⁶, dopóki istnieje w przestrzeni prawnej, stwarza stan niepewności, który może ustać albo w wyniku jej załatwienia, albo w wyniku działania – ilekroć został

³² Zob. T. Woś, *Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2011, s. 509.

³³ Por. T. Woś (w:) *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2015, s. 166.

³⁴ Zob. wyrok WSA Krakowie z 12.08.2020 r. (II SA/Kr 299/20), LEX nr 3061774.

³⁵ W doktrynie prawa administracyjnego podkreśla się, że byt prawny sprawy administracyjnej jest uprzedni i w zasadzie samoistny, niezależny od ewentualnego postępowania w sprawie. Z kolei dla postępowania tego istnienie sprawy jest pozytywną przesłanką, bez której jego prowadzenie byłoby bezprzedmiotowe. Zob. T. Woś, *Pojęcie „sprawy” w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 1022, Prawo CLXVIII, Wrocław 1990, s. 334; T. Kielkowski, *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004, s. 33.

³⁶ Por. T. Woś, *Pojęcie...*, s. 33.

ustanowiony – innego mechanizmu prowadzącego do utraty przez nią prawnego bytu. Na gruncie analizowanych przepisów stan niepewności, o którym mowa, zaczyna się z chwilą ziszczenia się przesłanek aktualizujących roszczenia zwrotowe, a sama niepewność dotyczy dopuszczalności przeznaczenia nieruchomości lub jej części na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu. Widać też wyraźnie, że ustawodawca ustanowił tu alternatywny wobec załatwienia sprawy mechanizm prowadzący do jej zniesienia – chodzi, rzecz jasna, o przewidziane w art. 136 ust. 2 i 2a u.g.n. zawiadomienie połączone z terminem prekluzyjnym, o którym mowa w ust. 5. Z chwilą upływu tego terminu sprawa albo traci prawny byt (jeżeli nikt nie złożył wniosku), albo przybiera ostateczny kształt i staje się przedmiotem czynności jurysdykcyjnych. W przypadku gdy zawiadomienie jest dokonywane indywidualnie (a nie w drodze obwieszczenia) wobec kilku poprzednich właścicieli (spadkobierców), przyjmuje się, że opisane skutki następują z upływem terminu trzymiesięcznego, liczonego od dnia ostatniego doręczenia³⁷. Od tego też momentu, jeżeli sprawa istnieje, postępowanie można uznać za wszczęte, co ma i tę konsekwencję, że rozpoczyna bieg terminu do załatwienia sprawy. Nie przesądza to jednak sposobu liczenia terminu prekluzyjnego w odniesieniu do poszczególnych uprawnionych w celu oceny, czy ich uprawnienia nie wygasły – w obecnym stanie prawnym, jak się wydaje, są podstawy do tego, by liczyć ten termin wobec każdego z osobna, przyjmując za punkt odniesienia dzień, w którym dany uprawniony otrzymał zawiadomienie.

W świetle powyższych uwag stwierdzić należy, że na gruncie obecnych przepisów nadal powstaje jedna sprawa administracyjna – sprawa zwrotu nieruchomości lub jej części albo sprawa zwrotu udziałów w nieruchomości lub jej części, przy czym w tym drugim przypadku chodzi o udziały podmiotów, które w czasie właściwym zgłosiły swoje roszczenie. Obecnie już tylko pomiędzy tymi podmiotami – a nie, jak w poprzednim stanie prawnym, pomiędzy wszystkimi byłymi właścicielami nieruchomości lub ich spadkobiercami – powstaje współuczestnictwo materialne, jednolite. W konsekwencji w art. 136 ust. 3b u.g.n., traktującym o powinności prowadzenia jednego postępowania dotyczącego wszystkich zgłoszonych żądań, nie sposób upatrywać przepisu szczególnego wobec art. 62 k.p.a.³⁸ Powołany przepis kodeksowy stanowi bowiem o fakultatywnym i proceduralnym połączeniu materialnie odrębnych spraw, a więc o czymś zgoła odmiennym. Artykuł 136 ust. 3b u.g.n. w istocie jedynie potwierdza obowiązującą w jurysdykcji administracyjnej zasadę: jedna sprawa – jedno postępowanie³⁹. Można w nim również dopatrzeć się całkowitego wyłączenia przewidzianej w art. 104 § 2 k.p.a. dopuszczalności rozstrzygnięcia sprawy w czę-

³⁷ Por. E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, LEX/el. 2023, komentarz do art. 136, pkt 6.

³⁸ Ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.).

³⁹ Zasadę tę formuluje M. Sychowicz, *Wielość stron w postępowaniu administracyjnym*, „Nowe Prawo” 1990/7–9, s. 81 i 89. Zob. też wyrok NSA z 21.10.1992 r. (V SA 86/92), ONSA 1993/1, poz. 23.

ści, bowiem wydanie decyzji częściowej pośrednio powoduje ten skutek, że organ nie prowadzi już jednego, lecz kilka postępowań w jednej sprawie (a taki stan narusza art. 136 ust. 3b u.g.n.)⁴⁰.

Zgodnie z art. 136 ust. 5 u.g.n. w przypadku niezłożenia przez uprawnionego wniosku o zwrot wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej nieruchomości albo części wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej części w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania zawiadomienia, o którym mowa w ust. 2, albo od dnia następującego po dniu, w którym upłynął okres, o którym mowa w ust. 2a, uprawnienie do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej nieruchomości albo części wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej części wygasa. Regulacja ta oznacza, że po upływie trzymiesięcznego terminu prekluzyjnego nie jest już możliwy powrót do sprawy zwrotowej, która wobec braku czyjegokolwiek wniosku definitywnie utraciła swój prawny byt. W razie złożenia wniosku później organ powinien odmówić wszczęcia postępowania na podstawie art. 61a § 1 k.p.a.⁴¹

Przed wspomnianą wyżej nowelizacją ustawy o gospodarce nieruchomościami przyjmowano, że: „Złożenie wniosku o zwrot nieruchomości (...) przez niektórych poprzednich współwłaścicieli, względnie niektórych spadkobierców poprzedniego właściciela lub współwłaścicieli należy traktować jako czynność zachowawczą, która – jeżeli została dokonana w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania zawiadomienia o możliwości zwrotu przez chociażby jednego z uprawnionych – chroni wspólne prawo na podstawie art. 209 k.c. Jeżeli wszyscy uprawnieni wnoszą o zwrot nieruchomości, okoliczność, że nie wszyscy złożyli wniosek o zwrot nieruchomości w terminie trzech miesięcy, nie ma znaczenia dla oceny skuteczności wniosku złożonego terminowo przez choćby jednego z uprawnionych”⁴². Argumentacja formułowana na poparcie tego poglądu miała silną konotację z przyjmowaną wówczas konstrukcją legitymacji łącznej wszystkich uprawnionych. Wydaje się zatem, że obecnie – wobec usankcjonowanej prawnie autonomii roszczeń – można podawać w wątpliwość jego aktualność⁴³. Wiele przemawia bowiem za tym, że sprawa zwrotowa, w której zainicjowano czynności jurysdykcyjne, po upływie trzymiesięcznego terminu prekluzyjnego nie może już podlegać zmianom przedmiotowym ani podmiotowym, wyjąwszy przypadek śmierci strony i wstąpienia w jej miejsce dalszych spadkobierców. W tym ujęciu adresaci zawiadomienia, którzy zawczasu nie złożyli wniosku, nie stawaliby się stronami postępowania jurysdykcyjnego. Na marginesie warto zauważyć, że gdyby również obecnie wniosek złożony przez

⁴⁰ Por. wyrok WSA Krakowie z 12.08.2020 r. (II SA/Kr 299/20), LEX nr 3061774.

⁴¹ Zdaniem E. Bończak-Kucharczyk (*Ustawa...*, komentarz do art. 136, pkt 15): „Organ zobowiązany będzie do wydania decyzji o odmowie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Postępowanie w tym przypadku nie może zostać uznane za bezprzedmiotowe ani też nie można go umorzyć”.

⁴² Wyrok WSA w Krakowie z 24.01.2013 r. (II SA/Kr 1485/12), LEX nr 1274524; por. też wyrok NSA z 11.12.2014 r. (I OSK 923/13), LEX nr 1636873; E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa...*, komentarz do art. 136, pkt 6.

⁴³ Por. M. Wolanin (w:) *Ustawa...*, komentarz do art. 136, pkt IX.2.

jednego z uprawnionych traktować jako czynność zachowawczą, to okazało by się, iż wszyscy pozostali mogą wystąpić ze swoim roszczeniem w dowolnym czasie (także po ostatecznym zakończeniu „pierwszego” postępowania co do określonego udziału) i nie obejmuje ich nawet ograniczenie ustanowione w art. 136 ust. 7 u.g.n. Sprawa zwrotowa w pewnym sensie byłaby zatem cały czas otwarta, a to jest z pewnością sprzeczne z intencją ustawodawcy ujawnioną w znowelizowanych przepisach.

Wracając do wyróżnionej wyżej drugiej sytuacji – tej, która wiąże się z hipotezą reguły z art. 136 ust. 3a u.g.n. – wypada zauważyć, że jej wyznacznikiem jest toczące się postępowanie w sprawie zwrotu udziału w wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w jej części. Założyć przy tym należy, że chodzi o postępowanie wszczęte z własnej inicjatywy jednego z poprzednich właścicieli lub jego spadkobierców, które – przynajmniej w początkowej fazie – nie rozgrywa się w okolicznościach bezspornego spełnienia podstawowej przesłanki warunkującej zwrot, opisanej w art. 136 ust. 3 u.g.n. Przesłanka ta, wbrew stanowisku wnioskodawcy, może obiektywnie nie być spełniona, co więcej, może okazać się, że jest zbyt wcześnie na ocenę w tej mierze. Wszak nie sposób wykluczyć złożenia jeszcze przed upływem terminu z art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. wniosku o zwrot, opartego, przykładowo, na błędnym twierdzeniu, że pomimo upływu terminu siedmioletniego nie rozpoczęto prac związanych z realizacją celu określonego w decyzji o wywłaszczeniu. Uzmysławia to nieprawidłową redakcję art. 136 ust. 3a u.g.n., bowiem przepis ten, odczytywany literalnie, wiąże powinność zawiadomienia z samym prowadzeniem postępowania w sprawie zwrotu, a przedmiotem zawiadomienia czyni „możliwość zwrotu”, mimo że nie jest ona jeszcze przesądzona⁴⁴. Wydaje się zatem, że organ tak naprawdę powinien w rozważanym trybie zawiadomić poprzednich właścicieli lub ich spadkobierców jedynie o toczącym się postępowaniu i o możliwości przystąpienia do niego przez złożenie własnego wniosku; art. 136 ust. 3b u.g.n. niewątpliwie też ma wtedy zastosowanie. Zawiadomienie wystosowane na podstawie art. 136 ust. 3a u.g.n. zdaje się natomiast nie być powiązane z trzymiesięcznym terminem prekluzyjnym, ponieważ art. 136 ust. 5 odsyła tylko do ust. 2 i 2a⁴⁵. Można to uznać za uzasadnione, gdyby bowiem było inaczej, w skrajnym przypadku – w szczególności w przypadku przedwczesnego zainicjowania postępowania w sprawie zwrotu przez jednego z poprzednich właścicieli lub jego spadkobiercę – roszczenia wszystkich uprawnionych można by uznać za wygasłe, zanim stały się aktualne. Jednocześnie należy podkreślić, że – w prezentowanym tu

⁴⁴ *Notabene* w art. 136 ust. 2 u.g.n. „możliwość zwrotu” jest przedmiotem informacji, a ta informacja jawi się jako konsekwencja odmiennego w swej istocie zawiadomienia, które dotyczy zamiaru użycia wywłaszczonej nieruchomości lub jej części na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu. Do dystynkcji między zawiadamianiem i informowaniem nawiązuje dalej art. 136 ust. 7 u.g.n.

⁴⁵ W doktrynie dominuje jednak odmienny pogląd – zob. E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa...*, komentarz do art. 136, pkt 6.

ujęciu – zawiadomienie wystosowane zrazu na podstawie art. 136 ust. 3a u.g.n. nie wykluczałoby równoczesnego lub późniejszego dokonania zawiadomienia w trybie art. 136 ust. 2 i 2a u.g.n.; organ mógłby, a nawet miałby obowiązek go dokonać z chwilą, gdy skonstatuje zbędnosc nieruchomosci na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu i zamiar użycia jej na inny cel. O ile zawiadomienie z art. 136 ust. 3a u.g.n. miałyby charakter zwykłej notyfikacji o toczącym się postępowaniu, z którym nie wiążą się żadne skutki materialnoprawne, o tyle zawiadomienie z art. 136 ust. 2 i 2a u.g.n. byłoby emanacją oświadczenia organu, które zawiera autorytatywne stwierdzenie podstawowej przesłanki warunkującej zwrot i zarazem uruchamia bieg terminu prekluzyjnego, o którym mowa w art. 136 ust. 5 u.g.n. Kwestia ta pozostaje jednak dyskusyjna.

Artykuł 136 ust. 7 u.g.n. stanowi, że uprawnienie do zwrotu, o którym mowa w ust. 3, wygasa, jeżeli od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, upłynęło 20 lat, a w tym terminie uprawniony nie złożył wniosku, o którym mowa w ust. 3. W takim przypadku właściwy organ nie ma obowiązku zawiadamiania oraz informowania, o którym mowa w ust. 2. W sytuacji objętej hipotezą powołanego przepisu sprawa zwrotowa, jeżeli nawet w ujęciu materialnoprawnym zaistniała wobec ziszczenia przesłanek faktycznych warunkujących roszczenia poprzednich właścicieli lub ich spadkobierców, zostaje z mocy prawa zniesiona i siłą rzeczy nie może stać się przedmiotem czynności jurysdykcyjnych w jakiegokolwiek konfiguracji podmiotowej. W razie złożenia pierwszego wniosku o zwrot po upływie terminu dwudziestoletniego organ obowiązany będzie zatem odmówić wszczęcia postępowania na podstawie art. 61a § 1 k.p.a., ponieważ byłoby ono bezprzedmiotowe. Podobnie jak wcześniej w kontekście z art. 136 ust. 5 u.g.n., powstaje tu jednak pytanie o to, czy złożenie przed upływem relewantnego terminu wniosku o zwrot przez jednego z uprawnionych ma znamiona czynności zachowawczej i zapobiega opisanemu skutkowi w stosunku do wszystkich⁴⁶. Wydaje się, że na to pytanie należy udzielić odpowiedzi negatywnej i przyjmując, że w takim przypadku sprawa zwrotowa wprawdzie nadal istnieje, ale obejmuje tylko działającego w czasie właściwym wnioskodawcę; jej podmiotowe rozszerzenie nie jest już dopuszczalne.

V. ZAKOŃCZENIE

Przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami w obecnym brzmieniu stanowią o uprawnieniu poprzednich właścicieli lub ich spadkobierców do żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej nieruchomości albo części wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej części. Roszczenia zwrotowe zrelatywizowane do jednej nieruchomości mogą być zatem zgłaszane odrębnie i w różnej konfiguracji podmiotowej. Nie implikuje to jednak wielości spraw administracyjnych. Sprawa jest zawsze jedna, a jej prawny byt i granice ważą się do chwili upływu terminu trzymiesięcznego, liczonego od dnia doko-

⁴⁶ Por. E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa...*, komentarz do art. 136, pkt 17.

niania przez właściwy organ zawiadomienia o zamiarze użycia wywłaszczonej nieruchomości lub jej części na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu. Z tą chwilą – w zależności od woli i aktywności poprzednich właścicieli lub ich spadkobierców – albo przestaje ona istnieć w przestrzeni prawnej, albo w ukształtowanych ostatecznie granicach staje się przedmiotem jednego postępowania jurysdykcyjnego. W przypadku zgłoszenia więcej niż jednego żądania postępowanie to jest prowadzone w warunkach współuczestnictwa materialnego stron.

dr Anna Gołęba

Department of Administrative Procedure, Jagiellonian University in Cracow.

dr hab. Tadeusz Kiełkowski

Department of Administrative Procedure, Jagiellonian University in Cracow.

Subject-related limits in cases for restitution of expropriated real estate

The article deals with issues related to the legal standing to file a claim for restitution of expropriated real estate and the subject-related limits of an administrative case initiated by this claim. The considerations focus on the procedural obligations of the authority conducting the proceedings, as well as on the relationship between the co-participants in the proceedings where there is more than one subject entitled to restitution. The analysis of the subject-related aspect of restitution of expropriated real estate also requires reference to the previously applicable legal provisions. As the law currently stands, restitution claims related to a single real estate may be filed separately and in different configurations of subjects. However, in the light of the findings made in this article, this does not imply there will be multiple administrative cases. There is always a single case, and its legal existence and boundaries are determined until the expiry of the three-month period, counted from the date of the competent authority's notification of its intention to use all or part of the expropriated property for a purpose other than that specified in the expropriation decision. At that moment – depending on the will and activity of the previous owners or their heirs – it either ceases to exist in the legal space or, within the limits finally determined, becomes the subject of a single set of administrative proceedings aimed at issuing a decision on the merits. If more than one claim is made, these proceedings are conducted with substantive co-participation of the parties.

Keywords: *restitution of expropriated real estate, limits of an administrative case, standing to participate in proceedings, co-participation in proceedings*

dr Anna Gołęba

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0031-9797>

Katedra Postępowania Administracyjnego, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie.

dr hab. Tadeusz Kiełkowski

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8897-8334>

Katedra Postępowania Administracyjnego, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie.

BIBLIOGRAFIA ZAŁĄCZNIKOWA

Bończak-Kucharczyk Ewa, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, LEX/el. 2023

Ferek Maciej, *Roszczenia restytucyjne właścicieli nieruchomości przejętych przez państwo w latach 1944–1989*, Warszawa 2022

Kiełkowski Tadeusz, *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004

Mzyk Eugeniusz (w:) *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. S.a Kalus, Warszawa 2012, LEX/el.

Sychowicz Marek, *Wielość stron w postępowaniu administracyjnym*, „Nowe Prawo” 1990/7–9

Wolanin Marian (w:) Jaworski Jacek, Prusaczyk Arkadiusz, Tułodziecki Adam, Wolanin Marian, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2023, Legalis/el.

Woś Tadeusz, *Pojęcie „sprawy” w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 1022, Prawo CLXVIII, Wrocław 1990

Woś Tadeusz, *Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010/5–6

Woś Tadeusz, *Wywłaszczenie i zwrot wywłaszczonych nieruchomości*, Warszawa 2011

Woś Tadeusz (w:) *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2015

Pojęcia kluczowe: ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, plan ogólny, zintegrowany plan inwestycyjny, umowa urbanistyczna, postępowanie uproszczone, OZE, odnawialne źródła energii, fotowoltaika

Artykuły

Radosław Dubieszko, Jan Antepowicz

NOWELIZACJA USTAWY O PLANOWANIU I ZAGOSPODAROWANIU PRZESTRZENNYM ORAZ JEJ WPŁYW NA REALIZACJĘ INWESTYCJI W ODNAWIALNE ŹRÓDŁA ENERGII – WYBRANE ZAGADNIENIA ORAZ ICH OCENA

Celem ustawy z 7.07.2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw było uproszczenie, ujednoczenie i przyspieszenie procedur planistycznych. Powyższemu mają służyć nowe instytucje, takie jak plan ogólny, zintegrowany plan inwestycyjny czy postępowanie uproszczone w sprawie uchwalenia lub zmiany planu miejscowego. Artykuł zawiera zwięzłe przybliżenie i ocenę najważniejszych zmian wprowadzonych na podstawie nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz próbę przewidzenia ich wpływu na realizację inwestycji w OZE.

1. WSTĘP

Z dniem 24.09.2023 r. weszła w życie ustawa z 7.07.2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw¹ z wyłączeniem niektórych przepisów, dla których ustawa przewiduje dłuższe *vacatio legis*. Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy celem nowelizacji było uproszczenie, ujednoczenie i przyspieszenie procedur planistycznych². Powyższemu mają służyć nowe instytucje wprowadzone do ustawy z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³, takie jak plan ogólny, zintegrowany plan inwestycyjny czy postępowanie uproszczone

¹ Dz.U. z 2023 r. poz. 1688, dalej: nowelizacja

² Uzasadnienie do projektu nowelizacji, s. 1.

³ Dz.U. z 2023 r. poz. 977, dalej: u.p.z.p. lub ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

w sprawie uchwalenia planu miejscowego. Zmiany te wywrą istotny wpływ na realizację różnego rodzaju inwestycji, w tym inwestycji w odnawialne źródła energii (dalej: OZE).

Celem niniejszego artykułu jest zwięzłe przybliżenie i ocena najważniejszych zmian wprowadzonych na mocy nowelizacji oraz próba przewidzenia ich wpływu na realizację inwestycji w OZE.

2. PLAN OGÓLNY ZAMIAST STADIUM UWARUNKOWAŃ I KIERUNKÓW ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

Nowelizacja wprowadza nowe rozwiązanie planistyczne w miejsce dotychczasowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Do tej pory studium postrzegano jako akt kierownictwa wewnętrznego, określającego politykę przestrzenną gminy i wiążącego wewnętrzne organy gminy przy sporządzaniu i uchwalaniu planów miejscowych, a jego ustalenia, do momentu, w którym nie znalazły się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, nie wiązały powszechnie i nie mogły stanowić materialnoprawnej podstawy do rozstrzygnięcia przez organ administracji publicznej w sprawie indywidualnej⁴. **Natomiast plan ogólny, zgodnie z art. 13a ust. 7 u.p.z.p., stanowi akt prawa miejscowego, co czyni jego postanowienia prawem powszechnie obowiązującym. W konsekwencji jego zapisy mogą być przedmiotem skarg indywidualnych do sądów administracyjnych⁵.**

Wskazana zmiana stanowi reakcję na wiele utrudnień w zakresie stosowania studiów. Głównym problemem poprzedniego systemu przestrzennego był ich niezobowiązujący charakter względem decyzji o warunkach zabudowy. Ponadto zdaniem planistów, jak i innych uczestników procesu inwestycyjnego, studium było dokumentem zbyt rozbudowanym, którego tekst zawierał wiele niespójności w zakresie przyjmowanego stopnia szczegółowości w formułowaniu jego ustaleń oraz przyjmowanej terminologii. W konsekwencji powyższe często stanowiło istotną barierę interpretacyjną, niekiedy skutkującą odstąpieniem inwestorów od podejmowanych zamierzeń inwestycyjnych.

Zgodnie z przepisami przejściowymi nowelizacji studia zachowają moc obowiązującą do dnia wejścia w życie planu ogólnego każdej gminy, jednak nie dłużej niż do 31.12.2025 r. W konsekwencji każda rada gminy **do dnia 1.01.2026 r.** ma czas na przyjęcie planów ogólnych na ich terenie. **Po tej dacie, zgodnie z art. 59 ust. 3 nowelizacji, gmina bez uchwalonego planu ogólnego nie będzie mogła wydawać decyzji o warunkach zabudowy ani decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, o której mowa w art. 54 ust. 1 u.p.z.p.**

W myśl art. 13a ust. 1 nowelizacji plany ogólne stanowią strukturę zagospodarowania przestrzeni na terenie całej gminy. **Ustalenia planów ogólnych są wiążące zarówno dla planów miejscowych, w tym zintegrowanego planu in-**

⁴ Wyrok NSA z 2.03.2023 r. (II OSK 202/23), LEX/Legalis.

⁵ P. Daniel, D. Kafar, K. Pawlik, *Systemowe zmiany w planowaniu przestrzennym*, Warszawa 2023.

westycyjnego, jak i decyzji o warunkach zabudowy. Dzięki temu mechanizmowi gminy mają większy wpływ na to, gdzie może rozwijać się zabudowa i jaki charakter ma ta zabudowa utrzymywać. Zdaje się być to niezbędnym rozwiązaniem, dzięki któremu będzie możliwe przeciwdziałanie niekontrolowanemu rozlewaniu się zabudowy.

Pomimo posiadania przez plan ogólny statusu aktu prawa miejscowego jego treścią nie będą związane decyzje o pozwoleniu na budowę albo inwestycje, które nie wymagają pozwolenia na budowę i realizowane są na podstawie zgłoszenia, o którym mowa w art. 30 ust. 6 ustawy z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane⁶. W literaturze podkreśla się, że w konsekwencji pozostaje aktualne orzecznictwo, którego przedmiotem była relacja między studium i pozwoleniem na budowę, wskazujące na brak sankcji za wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę sprzecznej ze studium, pod warunkiem że decyzja ta pozostawała zgodna z planem miejscowym⁷.

Artykuł 13c nowelizacji wprowadza kategoryzację stref planistycznych planu ogólnego. **Podział na strefy stanowi podstawę do formułowania ustaleń i treści planu ogólnego, a tym samym ma istotne znaczenie z punktu widzenia koordynowania norm określanych w planach miejscowych i warunków zabudowy ustalanych w decyzjach administracyjnych.** Zgodnie z art. 13d nowelizacji strefy planistyczne są w pierwszej kolejności wyznaczane na obszarach, dla których w obowiązujących planach określono przeznaczenie umożliwiające realizację funkcji mieszkaniowej, oraz na obszarach uzupełnienia zabudowy, które zostały wskazane w ramach istniejącej zabudowy mieszkaniowej. Z uwagi na utrzymanie obowiązujących planów miejscowych w mocy niezbędne jest uwzględnienie jako pierwszych terenów już przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową.

Plan ogólny gminy ustala strefy planistyczne, w których jest możliwe przeznaczenie terenów. Szczegółowa charakterystyka przeznaczenia terenów zostanie określona w aktach wykonawczych wydanych na podstawie art. 13m u.p.z.p. Ważne jest, że treść planu ogólnego gminy fakultatywnie może obejmować również granice obszaru uzupełnienia zabudowy oraz obszar zabudowy śródmiejskiej.

Należy wskazać, że plan ogólny i plan miejscowy jako źródła prawa są aktami prawnymi tego samego rzędu. Wobec powyższego, co do zasady, nie ma między nimi relacji takiej jak między aktem, w którym znajduje się przepis upoważniający, a aktem wykonawczym. Niemniej stosunek planu ogólnego i planu miejscowego został unormowany w art. 20 u.p.z.p. Na jego podstawie uchwalany plan miejscowy musi być zgodny z planem ogólnym gminy. Należy także wskazać, że zgodnie z art. 34 ust. 1a nowelizacji uchwalenie planu ogólnego nie powoduje utraty mocy przez obowiązujące plany miejscowe. Ponadto żaden przepis nie nakazuje dostosowywania planu miejscowego do planu ogólnego,

⁶ (Dz.U. z 2023 r. poz. 682)

⁷ P. Daniel, D. Kafar, K. Pawlik, *Systemowe zmiany...*

jednakże konieczne będzie zapewnienie jego zgodności z planem ogólnym, jeżeli plan miejscowy będzie nowelizowany.

Koncepcja wprowadzenia planu ogólnego wydaje się być słuszna i prowadzi do uproszczenia treści skomplikowanych założeń planistycznych na terenie gmin, które w formie studiów są nieprzyjemne dla przeciętnego odbiorcy. Jednakże niewątpliwie okres niecałych 2,5 lat na uchwalenie planu ogólnego jest terminem zbyt krótkim na realizację takiego zamierzenia, szczególnie zważywszy na fakt, że sama procedura w tej sprawie stanowi przedsięwzięcie bardzo kosztowne i wymagające szczególnego zaangażowania⁸. Brak uchwalenia planu ogólnego pociąga za sobą daleko idące skutki w postaci braku możliwości wydawania przez gminy decyzji o warunkach zabudowy. Z perspektywy inwestorów również jest istotne, że plan ogólny bezpośrednio wiąże jedynie przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy. Oznacza to, że w ramach postępowań o wydanie np. pozwolenia na budowę czy decyzji środowiskowej nie podlega badaniu zgodność inwestycji z planem ogólnym.

3. WARUNKI ZABUDOWY

Nowelizacja wprowadziła nowe rozwiązania i ograniczenia w zakresie wydawania i obowiązywania decyzji o warunkach zabudowy. Przede wszystkim gminy zostały zobowiązane do wyznaczenia w planie ogólnym obszaru, na którym można wydawać decyzje o warunkach zabudowy. Sam sposób wyznaczenia tego obszaru został ściśle określony i można go wyznaczyć, co do zasady, głównie tam, gdzie zabudowa już występuje, ale istnieją możliwe do zagospodarowania wolne przestrzenie.

Zgodnie z art. 61 ust. 1 pkt 1a u.p.z.p. wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest dopuszczalne wyłącznie na obszarze uzupełnienia zabudowy wyznaczonym w planie ogólnym. Niezależnie od powyższego istnieją wyjątki określone w art. 61 ust. 1, 2 i 3 u.p.z.p. Wspomniane wyjątki przewidują, że poza obszarem uzupełnienia zabudowy dopuszcza się wydawanie decyzji o warunkach zabudowy tylko w przypadku realizowania innej zmiany zagospodarowania terenu niż budowa obiektu budowlanego, jak również odbudowy, nadbudowy i rozbudowy istniejących obiektów, realizowania inwestycji produkcyjnych lokalizowanych na terenach przeznaczonych na ten cel w starych planach miejscowych, które utraciły moc, lub realizowania inwestycji polegającej na budowie linii kolejowych, dróg i lotnisk, obiektów liniowych i urządzeń infrastruktury technicznej, urządzeń wodnych, stacji paliw i ogólnodostępnych stacji ładowania, obiektów gospodarczych o powierzchni zabudowy 35 m² przeznaczonych wyłącznie na cele gospodarki rolnej w ramach istniejącego gospodarstwa rolnego, zalesienia terenu, obiektów budowlanych przeznaczonych na cele gospodarki leśnej, pól biwakowych, wież widokowych, kładek, szlaków

⁸ Podobnie Z. Niewiadomski, K. Jaroszyński, K. Kucharski, A. Szmytt, Ł. Złakowski, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2023.

turystycznych, w tym ścieżek dydaktycznych, miejsc widokowych oraz parkingów służących obsłudze turystyki, a także instalacji OZE z zastrzeżeniem, że niektóre instalacje OZE muszą być lokalizowane na podstawie planu miejscowego, co zostało opisane w dalszej części niniejszego artykułu.

Kolejna istotna zmiana w zakresie wydawania decyzji o warunkach zabudowy dotyczy wprowadzenia ograniczeń obszaru analizowanego przy ich wydawaniu, zawężając go do najbliższego sąsiedztwa. W myśl w art. 61 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 5a u.p.z.p. analizie urbanistycznej nie jest poddawana funkcja zabudowy, która wynika z ustaleń planu ogólnego. Ustalenie warunków zabudowy nie jest związane obowiązkiem kontynuacji funkcji występującej w otoczeniu, a dopuszczone zostały także inwestycje niewystępujące na obszarze analizowanym przy założeniu ich zgodności z profilem funkcjonalnym strefy planistycznej wyznaczonej w planie ogólnym. Natomiast niezmiennie analizie urbanistycznej poddawane są parametry związane z zabudową, tak aby zachować ład przestrzenny rozumiany jako ciągłość zabudowy o zbliżonych gabarytach i usytuowaniu na działce. Dodatkowo wartości wynikające z analizy są porównywane i ograniczane do maksymalnych wartości tychże parametrów określonych w planie ogólnym.

Rewolucyjną zmianą dotyczącą wydawanych decyzji o warunkach zabudowy jest wprowadzenie ich terminowości. Zgodnie z art. 64c u.p.z.p., który wejdzie w życie 1.01.2026 r., ustawodawca wprowadził 5-letni termin obowiązywania decyzji o warunkach zabudowy, licząc od dnia, gdy decyzja stała się prawomocna. Zatem terminowe będą decyzje o warunkach zabudowy uzyskane przed dniem 1.01.2026 r., ale prawomocne po dniu 1.01.2026 r., jak również decyzje o warunkach zabudowy uzyskane po dniu 1.01.2026 r.

Ponadto znowelizowana ustawa reguluje kwestie stosowania przepisów w stosunku do postępowań już wszczętych w dniu wejścia w życie nowelizacji, a dotyczących ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego lub wydania decyzji o warunkach zabudowy, w stosunku do których, zgodnie z art. 59 ust. 1 nowelizacji, obowiązują przepisy dotychczasowe.

Z kolei w stosunku do postępowań wszczętych po dniu wejścia w życie nowelizacji przedmiotowe postępowania prowadzone są na podstawie przepisów nowych, z wyjątkiem przepisów, które są konsekwencją wprowadzenia do porządku prawnego planu ogólnego gminy. Te przepisy na podstawie art. 59 ust. 2 nowelizacji są stosowane do postępowań, które zostaną wszczęte po wejściu w życie planu ogólnego gminy w danej gminie. Należy przy tym pamiętać, że zgodnie z art. 59 ust. 3 nowelizacji wydanie decyzji o warunkach zabudowy na wniosek złożony od dnia 1.01.2026 r. jest możliwe, jeżeli w danej gminie wszedł w życie plan ogólny gminy, a w przypadku gdy wniosek dotyczy terenu położonego w więcej niż jednej gminie, jeżeli w tych gminach weszły w życie plany ogólne gmin. Wyjątek przewidziano dla terenów zamkniętych, dla których możliwe będzie wydawanie decyzji, nawet jeżeli nie zostanie uchwalony plan ogólny. Jest to uzasadnione faktem, że plan ogólny i tak nie obejmuje te-

renów zamkniętych innych niż ustalone przez ministra właściwego do spraw transportu, a tym samym nie będzie wpływał na rozstrzygnięcia decyzji.

Konkludując, można stwierdzić, że najistotniejszą zmianą dotyczącą warunków zabudowy jest wprowadzenie ich 5-letniego terminu ważności, licząc od dnia, gdy przedmiotowa decyzja stała się ostateczna. Wprowadzenie powyższego należy ocenić pozytywnie, gdyż pozwoli ona na bardziej racjonalne wykorzystywanie przestrzeni w oparciu o aktualne uwarunkowania przestrzenne. Co ważne, rozwiązanie to nie ograniczy w żaden sposób korzystania z nieruchomości zgodnie z uchwalonym już stanem zagospodarowania. Ponadto ograniczenie czasowe obowiązywania decyzji o warunkach zabudowy może zniechęcić inwestorów do spekulacyjnego składania wniosków o ich wydanie i tym samym doprowadzić do sytuacji, w której będą oni podejmować takie działania jedynie w przypadku faktycznego zainteresowania danym zamierzeniem inwestycyjnym⁹. Oprócz powyższego istotną zmianą jest konieczność wydawania decyzji o warunkach zabudowy w oparciu o plan ogólny i w zgodzie z tym planem. Wymusza ona na gminie szczególnie skrupulatne podejście planistyczne oraz wiąże się z uchwaleniem obszaru uzupełnienia zabudowy, bez którego wydawanie przedmiotowych decyzji jest niemożliwe. Rozwiązanie to również może przyczynić się do ograniczenia liczby wydawanych decyzji o warunkach zabudowy.

4. PLAN MIEJSCOWY I DECYZJE O WARUNKACH ZABUDOWY A INSTALACJE OZE

Kluczową zmianą wprowadzoną w ramach nowelizacji jest rozszerzenie zbioru instalacji OZE, które zostały objęte wymogiem lokalizacji na podstawie planu miejscowego. Do tej pory wymóg ten dotyczył elektrowni wiatrowych¹⁰ oraz instalacji OZE realizowanych na użytkach rolnych klas I–III i gruntach leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa¹¹. Niemniej, w związku z dodanym na mocy nowelizacji art. 14 ust. 6a pkt 2 u.p.z.p., wymóg lokalizacji na podstawie planu miejscowego został rozszerzony także na instalacje OZE inne niż zamontowane na budynku (a więc także instalacje fotowoltaiczne) lokalizowane:

- na użytkach rolnych klasy I–III i gruntach leśnych,
- na użytkach rolnych klasy IV, o mocy zainstalowanej elektrycznej większej niż 150 kW lub wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania energii elektrycznej,
- na gruntach innych niż wskazane w punktach powyżej, o mocy zainstalowanej elektrycznej większej niż 1000 kW.

Powyższa zmiana istotnie wpłynie na realizację instalacji fotowoltaicznych o dużych mocach, tj. spełniających kryteria przewidziane w art. 14

⁹ Podobnie P. Daniel, D. Kafar, K. Pawlik, *Systemowe zmiany...*

¹⁰ art. 3 ustawy z 20.05.2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 724, dalej: u.i.e.w.)

¹¹ art. 7 ust. 1 ustawy z 3.02.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2409, dalej: u.o.g.r.l.)

ust. 6a pkt 2 u.p.z.p. Dotychczas najczęściej były one realizowane na użytkach rolnych IV klasy na podstawie decyzji o warunkach zabudowy (niezależnie od zainstalowanej mocy całkowitej). W związku z wejściem w życie nowelizacji możliwość ta została wykluczona ze względu na objęcie ich wymogiem lokalizowania na podstawie planu miejscowego. Trzeba jednak zaznaczyć, że zgodnie z przepisem przejściowym, tj. art. 58 nowelizacji, do dnia utraty mocy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w danej gminie (a więc do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie albo do dnia 31.12.2025 r.) zmiana zagospodarowania terenu dotycząca instalacji OZE, o których mowa w art. 14 ust. 6a pkt 2 u.p.z.p., może nastąpić również na podstawie decyzji o warunkach zabudowy. Możliwość ta nie dotyczy jednak elektrowni wiatrowych ze względu na przywołany już wymóg ich lokalizacji na podstawie planu miejscowego.

Pozostałe inwestycje w instalacje OZE, które nie zostały objęte dyspozycją art. 14 ust. 6a pkt 2 u.p.z.p., mogą być realizowane w oparciu o decyzje o warunkach zabudowy. Decyzje te są wydawane na podstawie założeń planu ogólnego w przypadku braku uchwalenia planu miejscowego na danym obszarze (art. 13a ust. 5 w zw. z art. 59 ust. 1 u.p.z.p.). W uzasadnieniu do projektu nowelizacji wskazano, że zgodnie z przepisami wykonawczymi, zawierającymi charakterystykę stref planistycznych, zlokalizowanie tego typu instalacji będzie domyślnie dopuszczone w wyznaczonych w planie ogólnym strefach otwartych, gospodarczych i górnictwa¹². W ramach postępowania o udzielenie decyzji o warunkach zabudowy zrezygnowano z konieczności spełniania przez nieruchomość, na której będzie realizowana instalacja OZE, nie tylko zasady dobrego sąsiedztwa i warunku dostępu do drogi publicznej, ale także nowego warunku dla wydania decyzji o warunkach zabudowy, tj. warunku położenia na obszarze uzupełnienia zabudowy (art. 61 ust. 1 i 3 pkt 3 u.p.z.p.). Należy przy tym pamiętać o opisanych we wcześniejszej części niniejszego artykułu przepisach przejściowych nowelizacji, które regulują zasady rządzące postępowaniem o wydanie decyzji o warunkach zabudowy. Jak powyżej wskazano, przepisy stanowiące o zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy zasadniczo mają zastosowanie do momentu uchwalenia planu ogólnego. Jednakże w odniesieniu do lokalizacji urządzeń wytwarzających energię z OZE oraz ich stref ochronnych ustanowiono wyjątek. Na podstawie art. 67 ust. 3 pkt 2 lit. a nowelizacji **do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie jest możliwe opracowywanie i uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego albo ich zmian w zakresie lokalizacji urządzeń wytwarzających energię z OZE oraz ich stref ochronnych, nawet jeżeli są one niezgodne z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy** (wyłączony został obowiązek sporządzenia przez wójta,

¹² Uzasadnienie do projektu nowelizacji, s. 25.

burmistrza albo prezydenta miasta projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zgodnie z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz obowiązek stwierdzenia przez radę gminy, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie narusza ustaleń tego studium). Po tym okresie jest możliwe sporządzenie i uchwalenie planu miejscowego albo jego zmiany w trybie postępowania uproszczonego, jeżeli plan miejscowy lub jego zmiana dotyczyć będzie wyłącznie lokalizacji instalacji OZE innych niż elektrownie wiatrowe. Kwestia ta została szerzej omówiona w dalszej części niniejszego artykułu.

W kontekście obowiązku lokalizacji instalacji OZE o dużych mocach na podstawie planu miejscowego istotną rolę może odegrać znowelizowany art. 15 ust. 4 u.p.z.p. Zgodnie z nowym brzmieniem przepisu, w przypadku gdy plan miejscowy przewiduje możliwość lokalizacji budynków, umożliwia on również lokalizację zamontowanych na budynku instalacji OZE wykorzystujących do wytwarzania energii wyłącznie energię promieniowania słonecznego oraz mikroinstalacji w rozumieniu art. 2 ust. 19 ustawy z 20.02.2015 r. o odnawialnych źródłach energii¹³, również w przypadku innego przeznaczenia terenu niż produkcyjne. Wyjątkiem od tej zasady jest sytuacja, gdy ustalenia planu miejscowego zakazują lokalizacji takich instalacji. Natomiast warto wskazać, że zakaz ten może zostać uchylony poprzez zmianę planu miejscowego w ramach postępowania uproszczonego, co zostało opisane w dalszej części niniejszego artykułu. Należy również zaznaczyć, że moc zainstalowana elektryczna wspomnianej zamontowanej na budynku instalacji OZE w żaden sposób nie została ograniczona przez art. 15 ust. 4 u.p.z.p. oraz że instalacje te mogą być realizowane na podstawie decyzji o warunkach zabudowy, ponieważ art. 14 ust. 6a pkt 2 u.p.z.p. nie objął ich swoim zakresem.

Podsumowując, można stwierdzić, że dodanie art. 14 ust. 6a pkt 2 u.p.z.p. przez ustawodawcę odniesie dwojakiego rodzaju skutki, których wypadkową trudno aktualnie ocenić z punktu widzenia realizacji nowych inwestycji w instalacje OZE. Z jednej strony zostało umożliwione lokalizowanie takich inwestycji na użytkach rolnych klas I–III, natomiast z drugiej strony lokalizowanie instalacji OZE o dużej mocy na użytkach rolnych klasy IV i pozostałych gruntach zostało objęte wymogiem lokalizowania na podstawie planu miejscowego. Należy przy tym zaznaczyć, że użytki rolne klasy IV zajmują największy areał ze wszystkich klas gruntów rolnych¹⁴, w związku z czym wspomniany wymóg zmniejsza całkowitą powierzchnię gruntów, które mogłyby zostać przeznaczone na realizację inwestycji w OZE. Z uwagi na powyższe oraz przy uwzględnieniu

¹³ Dz.U. z 2023 r. poz. 1436

¹⁴ Zgodnie z uzyskaną w dniu 10.10.2023 r. od Głównego Urzędu Statystycznego informacją użytki rolne klasy I, II, IIIa, IIIb, IVa, IVb, V, VI, VIz zajmują odpowiednio następującą powierzchnię na terenie Rzeczypospolitej Polskiej wyrażoną w hektarach: 64.394, 481.033, 1.553.384, 2.148.585, 3.288.450, 2.386.969, 2.871.231, 1.561.718, 28.157. Przedstawione dane odzwierciedlają stan na dzień 1.01.2023 r.

stosowanej do tej pory praktyki rynkowej wydaje się uzasadnione stwierdzenie, że wspomniana zmiana niekorzystnie wpłynie na rozwój rynku OZE. Jednocześnie należy wskazać, że jej negatywne konsekwencje mogą zostać w pewnym stopniu ograniczone dzięki umożliwieniu zastosowania uproszczonego postępowania w sprawie uchwalania planu miejscowego opisanego poniżej. Można się również spodziewać, że okres do dnia utraty mocy studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w czasie którego nadal jest możliwe wydawanie decyzji o warunkach zabudowy dla dużych instalacji OZE, będzie okresem intensywnej pracy dla organów wykonawczych samorządów terytorialnych ze względu na prawdopodobne skokowe zwiększenie liczby składanych wniosków przez inwestorów.

5. POSTĘPOWANIE UPROSZCZONE W SPRAWIE UCHWALENIA PLANU MIEJSCOWEGO

Kolejnym *novum* w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest wprowadzenie instytucji uproszczonego postępowania w sprawie uchwalenia planu miejscowego, które może mieć zastosowanie do inwestycji w OZE. Z uzasadnienia do projektu nowelizacji wynika, że celem stojącym za wprowadzeniem tego rozwiązania jest przyspieszenie procesu inwestycyjnego związanego z lokalizacją instalacji OZE¹⁵, co najprawdopodobniej ma kompensować objęcie instalacji o dużych mocach wspomnianym już obowiązkiem lokalizacji na podstawie planu miejscowego (art. 14 ust. 6a pkt 2 u.p.z.p.).

W ramach postępowania uproszczonego pomijany jest etap zbierania wniosków do projektu planu miejscowego. Ponadto wójt, burmistrz albo prezydent miasta jest zobowiązany do jednoczesnego wystąpienia do wojewody o wyrażenie zgody na zastosowanie postępowania uproszczonego, wystąpienia o opinie i uzgodnienia, o których mowa w art. 17 pkt 6 lit. a i b u.p.z.p., a także ogłoszenia o rozpoczęciu konsultacji społecznych i ich przeprowadzenia. W kontekście wspomnianej zgody wojewody organ odmawia jej wyrażenia, jeżeli projekt planu miejscowego albo jego zmiany nie spełnia warunków określonych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. **W przeciwnym wypadku wojewoda jest zobowiązany do jej wyrażenia w przeciągu 14 dni od dnia wystąpienia o jej wyrażenie. Termin ten ma ustawowy charakter terminu zawitego¹⁶.** Ponieważ procedura sporządzenia projektu planu miejscowego lub jego zmiany nie jest postępowaniem administracyjnym, nie ma możliwości podejmowania w jej ramach takich czynności jak np. wezwanie od uzupełnienia braków¹⁷. Nieprzedstawienie stanowiska przez organ w ww. terminie uważa się za równoznaczne z wyrażeniem wspomnianej zgody. Termin na dokonanie uzgodnień albo przedstawienie opinii wynosi 14 dni od dnia wystąpienia

¹⁵ Uzasadnienie do projektu nowelizacji, s. 30.

¹⁶ Z. Niewiadomski, K. Jaroszyński, K. Kucharski, A. Szmytt, Ł. Złakowski, *Planowanie...*

¹⁷ Z. Niewiadomski, K. Jaroszyński, K. Kucharski, A. Szmytt, Ł. Złakowski, *Planowanie...*

o ww. uzgodnienie albo przedstawienie opinii. Ustawodawca dopuścił także ograniczenie form konsultacji społecznych do zbierania uwag oraz prowadzenie konsultacji społecznych przez okres co najmniej 14 dni.

Zgodnie z dodanym na mocy nowelizacji art. 27b ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. do sporządzania i uchwalania planu miejscowego albo jego zmiany **dopuszcza się zastosowanie postępowania uproszczonego, jeżeli plan miejscowy albo jego zmiana dotyczy wyłącznie lokalizacji instalacji OZE innych niż elektrownie wiatrowe. Ustawa przewiduje jednak wyłączenia od powyższego.** Postępowania uproszczonego nie można zastosować m.in., jeżeli plan miejscowy albo jego zmiana dotyczące wyłącznie instalacji OZE innych niż elektrownie wiatrowe dotyczą: (1) lokalizacji zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej; (2) przeznaczenia gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I–III i gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa na cele nierolnicze i nieleśne; (3) obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości; (4) obszarów szczególnego zagrożenia powodzią; (5) terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy; (6) inwestycji lokalizowanych na obszarze parków narodowych i ich otulin, rezerwatów przyrody i ich otulin; (7) obiektów i obszarów uznanych za pomniki historii; (8) gruntów zmeliorowanych. **W związku z tym, jeżeli plan miejscowy albo jego zmiana dotyczyłyby któregokolwiek z powyższych obszarów lub obiektów, konieczne będzie zastosowanie standardowej procedury sporządzania planu miejscowego opisanej w art. 17 u.p.z.p.**

Warto także dodać, że zmiana planu miejscowego w trybie postępowania uproszczonego jest również możliwa, jeżeli dotyczy wyłącznie uchylenia zakazu lokalizacji zamontowanych na budynku instalacji OZE wykorzystujących do wytwarzania energii wyłącznie energię promieniowania słonecznego lub mikroinstalacji. Wspomniane powyżej wyłączenia z art. 27b ust. 2 u.p.z.p. nie mają zastosowania w takiej sytuacji.

Dodanie do ustawy instytucji postępowania uproszczonego należy ocenić pozytywnie. Gminy zyskały narzędzie, dzięki któremu będą mogły w sposób szybszy i bardziej elastyczny reagować na nieprzewidziane potrzeby, jak i możliwości. Niemniej zaznacza się w doktrynie, że konieczność wyrażenia zgody przez wojewodę na zastosowanie postępowania uproszczonego podaje w wątpliwość kwestię ochrony samodzielności planistycznej gminy¹⁸. Z uwagi na objęcie dużych instalacji OZE wspomnianym już obowiązkiem lokalizacji na podstawie planu miejscowego wydaje się, że zmiana ta pozwoli na skrócenie realizacji tego rodzaju inwestycji, co stanowi istotną zaletę wspomnianego rozwiązania. Ponadto dobrą decyzją ustawodawcy było zapewnienie możliwości skorzystania z postępowania uproszczonego w kontekście uchylenia zakazu lokalizacji zamontowanych na budynku instalacji OZE określonego w planie

¹⁸ Z. Niewiadomski, K. Jaroszyński, K. Kucharski, A. Szmytt, Ł. Złakowski, *Planowanie...*

miejscowym, co może pozwolić na pełne wykorzystanie potencjału rynku OZE w tym zakresie.

6. ZINTEGROWANY PLAN INWESTYCYJNY

A. ZPI JAKO PLAN MIEJSCOWY

Nowelizacja wprowadza szczególnego rodzaju narzędzie planistyczne, tj. zintegrowany plan inwestycyjny (dalej: ZPI), którego idea została zaczerpnięta z ustawy z 5.07.2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących¹⁹. Głównym celem unormowania ZPI jest umożliwienie gminom swobodniejszej lokalizacji i realizacji inwestycji przy zachowaniu zgodności z planem ogólnym oraz przy większym stopniu partycypacji społecznej. Przepisy wprowadzone na mocy nowelizacji regulują w tym zakresie relacje gmina–inwestor, zapewniając większą transparentność przy partycypacji inwestora w procedurze uchwalania planu miejscowego. Co należy podkreślić, zgodnie z art. 37ea ust. 3 u.p.z.p. ZPI jest szczególną formą planu miejscowego, a więc jest również aktem prawa miejscowego²⁰.

Kluczowe jest, że na podstawie przepisu art. 37ea u.p.z.p. wejście w życie ZPI powoduje utratę mocy obowiązującej planów miejscowych lub ich części odnoszących się do terenu objętego tym zintegrowanym planem inwestycyjnym. Zatem ZPI można uchwalić także na obszarach objętych już planami miejscowymi i w takiej sytuacji zastąpi on plan miejscowy.

W myśl art. 37ea ust. 2 u.p.z.p. ZPI obejmie obszar inwestycji głównej oraz inwestycji uzupełniającej. Ze względu na intencję braku ograniczenia rodzajów inwestycji, które mogłyby zostać zrealizowane na podstawie ZPI, pojęcie inwestycji głównej nie zostało zdefiniowane w ustawie. Z kolei poprzez inwestycję uzupełniającą, zdefiniowaną w art. 2 pkt 5a u.p.z.p., należy rozumieć inwestycje w zakresie m.in. sieci uzbrojenia terenu, dróg publicznych, szkół, obiektów sportu i rekreacji, terenów zieleni publicznej, obiektów budowlanych przeznaczonych na działalność handlową lub usługową, o ile będą służyły obsłudze inwestycji głównej. Należy wspomnieć, że w doktrynie obecny jest pogląd, że inwestycja uzupełniająca może być budowana jako obiekt budowlany nowy lub też być wynikiem zmiany sposobu użytkowania lub przebudowy istniejącego już obiektu budowlanego²¹. Nowelizacja umożliwi stronom inwestycji, tj. gminie i inwestorowi, określenie zakresu realizacji oraz finansowania inwestycji uzupełniających, w tym infrastruktury technicznej, komunikacyjnej i usług społecznych. **Zaznaczenia wymaga, że w związku z powyższymi regulacjami istnieje ryzyko, iż wiele gmin, wobec ograniczeń budżetowych, braku dofinansowań państwowych oraz zamrożenia wielu dotacji europejskich, może oczekiwać realizacji nieracjonalnych zobowiązań ze strony inwestorów.**

¹⁹ Dz.U. z 2021 r. poz. 1538, dalej: specustawa mieszkaniowa

²⁰ P. Daniel, D. Kafar, K. Pawlik, *Systemowe zmiany...*

²¹ P. Daniel, D. Kafar, K. Pawlik, *Systemowe zmiany...*

Przykładowo można wyobrazić sobie scenariusz, w którym gmina uznaje, że skoro inwestorowi zależy na realizacji zabudowy, to w całości pokryje on koszty planowanych inwestycji gminy albo, jeśli inwestor będzie właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości, na której ma być realizowana inwestycja uzupełniająca, to zobowiąże się on do zbycia tej nieruchomości gminie.

Artykuł 37eg u.p.z.p. dopuszcza również możliwość zaangażowania w uchwalenie ZPI kilku inwestorów, którzy złożyli jeden wniosek, oraz prowadzenia procedury uchwalenia jednego ZPI na podstawie kilku wniosków, w celu usprawnienia postępowania. Z praktycznego punktu widzenia w takim przypadku ma być zawierana jedna umowa urbanistyczna oraz podejmowana jedna uchwała w przedmiocie ZPI. Powyższe pozwoli na zawieranie porozumień między inwestorami dysponującymi gruntami pod nową zabudowę, ale niebędącymi w stanie ponieść całości kosztów realizacji inwestycji uzupełniających.

Na marginesie należy wskazać, że w dniu wejścia nowelizacji w życie ZPI uzupełnił, a od dnia 1.01.2026 r. zastąpi uchwałę o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, podejmowaną na podstawie specustawy mieszkaniowej. Istotą tego rozwiązania jest poszerzenie katalogu inwestycji możliwych do realizacji na podstawie ZPI. Zgodnie z uzasadnieniem do projektu nowelizacji nie będą to już tylko inwestycje mieszkaniowe, ale również inne przedsięwzięcia²², w tym budowa odnawialnych źródeł energii. Należy wskazać, że z art. 37ea u.p.z.p. dodanego na podstawie nowelizacji oraz z uzasadnienia do jej projektu nie wynika jakiegokolwiek generalne wyłączenie stosowania przepisów ZPI w zakresie inwestycji dotyczących elektrowni wiatrowych.

W myśl art. 37ea ust. 1 u.p.z.p. postępowanie o uchwalenie ZPI inicjowane jest wnioskiem składanym przez inwestora do rady gminy za pośrednictwem wójta, burmistrza albo prezydenta miasta. Następnie, w związku z art. 37eb ust. 1 u.p.z.p., do wniosku inwestora niezbędne jest załączenie projektu ZPI, który musi spełniać wymogi właściwe dla planu miejscowego określone w art. 15 ust. 1–3 i art. 16 ust. 1 u.p.z.p. oraz przepisach wydanych na podstawie art. 16 ust. 2 u.p.z.p., a nadto powinien zawierać załącznik, o jakim mowa w art. 67a ust. 5 u.p.z.p., tj. załącznik zawierający dane przestrzenne tworzone dla aktów planowania przestrzennego.

Po złożeniu wniosku przez inwestora wójt, burmistrz albo prezydent miasta sprawdza, czy wniosek spełnia ustawowe wymagania. W przypadku braku zastrzeżeń w terminie trzech dni roboczych od dnia otrzymania wniosku przekazuje wniosek radzie gminy oraz stosownie ogłasza o jego złożeniu. Jeżeli wniosek zawiera braki, organ wzywa inwestora do złożenia projektu ZPI spełniającego ustawowe wymogi, zakreślając na to termin nie dłuższy niż 14 dni. Nieusunięcie braków powoduje pozostawienie wniosku bez rozpoznania, które

²² Uzasadnienie do projektu nowelizacji, s. 32.

zostaje stwierdzone postanowieniem. Na postanowienie przysługuje zażalenie do wojewody.

Zgodnie z art. 37b ust. 1 i n. u.p.z.p. po przekazaniu wniosku radzie gminy może ona podjąć uchwałę o przystąpieniu do sporządzania ZPI. W przypadku pozytywnego rozstrzygnięcia wójt, burmistrz albo prezydent miasta podejmuje następujące działania:

- prowadzi z inwestorem negocjacje w zakresie projektu ZPI oraz treści projektu umowy urbanistycznej; w negocjacjach bierze także udział osoba wyznaczona przez radę gminy, a w przypadku jej niewyznaczenia przewodniczący rady gminy;
- uwzględniając wynik wcześniejszych negocjacji, wprowadza zmiany do projektu ZPI wraz z uzasadnieniem, sporządza prognozę oddziaływania na środowisko, o ile jest wymagana, oraz sporządza projekt umowy urbanistycznej;
- projekt ZPI wraz z uzasadnieniem oraz projektem umowy urbanistycznej i prognozą oddziaływania na środowisko udostępnia w Biuletynie Informacji Publicznej (a od dnia 1.01.2026 r. w rejestrze urbanistycznym);
- jednocześnie z udostępnieniem, o którym mowa powyżej, występuje o właściwe dla planu miejscowego opinie i uzgodnienia, a także występuje o zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli jest to wymagane, oraz ogłasza rozpoczęcie konsultacji społecznych i je przeprowadza;
- wprowadza zmiany do projektu ZPI wynikające z uzyskanych opinii, dokonanych uzgodnień, przeprowadzonych konsultacji społecznych oraz, w niezbędnym zakresie, ponawia wcześniejsze czynności;
- zawiera w imieniu gminy umowę urbanistyczną;
- całość dokumentacji udostępnia w Biuletynie Informacji Publicznej (a od dnia 1.01.2026 r. w rejestrze urbanistycznym);
- przedstawia radzie gminy projekt ZPI stanowiący załącznik do umowy urbanistycznej wraz z raportem z konsultacji społecznych.

Następnie rada gminy może uchwalić ZPI. Co istotne, rada gminy nie może wnieść poprawek do projektu ZPI, natomiast może go zwrócić do wójta, burmistrza albo prezydenta miasta wraz z propozycjami poprawek do umowy urbanistycznej, w tym do projektu ZPI. Po podjęciu takiej uchwały wójt, burmistrz albo prezydent miasta ponawia niezbędne czynności i ponownie przedstawia radzie gminy wniosek z załącznikami.

B. UMOWA URBANISTYCZNA JAKO NIEZBĘDNY ELEMENT ZPI

Zgodnie z art. 37ec ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. zawarcie umowy urbanistycznej jest niezbędne do uchwalenia ZPI. Jej podstawową funkcją jest określenie zasad i warunków realizacji inwestycji oraz wzajemnych zobowiązań inwestora oraz gminy.

Zasadniczym przedmiotem umowy jest zobowiązanie inwestora do realizacji inwestycji uzupełniającej. W art. 37ed ust. 2 i 3 u.p.z.p. ustawodawca wskazuje przykładowo, na czym może polegać zobowiązanie inwestora. Może on zobowiązać się do przekazania na rzecz gminy nieruchomości stanowiących część przedmiotu inwestycji głównej (np. przekazanie części wybudowanych w ramach inwestycji głównej lokali mieszkalnych), zobowiązać się do pokrycia całości lub części kosztów realizacji inwestycji uzupełniającej poniesionych przez gminę, a także do pokrycia całości lub części poniesionych przez gminę kosztów uchwalenia ZPI, w tym roszczeń planistycznych. **Zaznaczyć należy, że katalog ten jest otwarty, w związku z czym wydaje się, że nie ma przeszkód, aby zobowiązanie inwestora mogło nastąpić w inny sposób, odpowiadający charakterowi zamierzonego przedsięwzięcia inwestycyjnego.**

Z kolei gmina może zobowiązać się do realizacji inwestycji uzupełniającej, jeżeli wchodzi ona w zakres zadań własnych gminy, a także zwolnić w całości lub w części z opłaty planistycznej. Także w tym przypadku katalog jest jedynie przykładowy. W art. 37ed ust. 4 u.p.z.p. wprowadzono wymóg, aby inwestor zobowiązał się do zbycia na rzecz gminy nieruchomości, na której ma być realizowana inwestycja uzupełniająca, o ile jest jej właścicielem lub użytkownikiem wieczystym. Jeżeli osoba trzecia jest właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości, na której ma być realizowana inwestycja uzupełniająca, może ona być stroną umowy urbanistycznej i zobowiązać się w niej do zbycia tej nieruchomości gminie. Kluczowe jest, że umowę urbanistyczną zawiera się w formie aktu notarialnego, a jej skutki prawne powstają z dniem wejścia w życie ZPI w brzmieniu określonym w załączniku do umowy.

Należy wskazać, że przepisy dotyczące ZPI nie zawierają żadnych ograniczeń co do wysokości zobowiązań, jakie mogą zostać nałożone na inwestora na podstawie umowy urbanistycznej. Naszym zdaniem kwestia ta może przysporzyć licznych problemów na etapie planowania inwestycji, gdyż inwestor nie będzie mógł przewidzieć wysokości zobowiązań, jakie będą mogły być na niego nałożone, a ponadto takie rozwiązanie może doprowadzić do nierównego traktowania inwestorów. Brak limitacji zobowiązań należy ocenić jako jeden z najistotniejszych błędów ustawodawcy w zakresie ZPI. Zaznaczenia wymaga, że żadne z przepisów nowelizacji nie uniemożliwiają, aby gminy samodzielnie określiły ramy oczekiwanych zobowiązań inwestora, a nawet ustaliły stałą ich wysokość, należną za każdy metr kwadratowy powierzchni użytkowej inwestycji głównej w zależności od rodzaju i położenia inwestycji.

C. ZPI A INSTALACJE OZE

W art. 37ec ust. 6 u.p.z.p. ustawodawca przewidział zastosowanie ZPI także do inwestycji w instalacje OZE. Zgodnie z nim w przypadku gdy ZPI dotyczy wyłącznie lokalizacji instalacji OZE innych niż elektrownie wiatrowe oraz nie dotyczy warunków określonych w art. 27b ust. 2 u.p.z.p., tj. warunków zastosowania postępowania uproszczonego do sporządzenia i uchwalenia pla-

nu miejscowego albo jego zmiany, nie jest konieczne wyrażenie zgody przez radę gminy na przystąpienie do sporządzania ZPI. Ponadto w takiej sytuacji konsultacje społeczne w formie zbierania uwag, przeprowadzania ankiety lub geoankiety prowadzi się przez okres 14 dni, a konsultacje społeczne w formie spotkania otwartego, panelu eksperckiego lub warsztatów, poprzedzonych prezentacją projektu aktu planowania przestrzennego, oraz spotkania plenerowe lub spaceru studyjne zorganizowane na obszarze objętym aktem planowania przestrzennego przeprowadza się nie wcześniej niż po upływie 3 dni od dnia rozpoczęcia konsultacji społecznych i nie później niż 3 dni przed 14. dniem zbierania uwag, przeprowadzania ankiety lub geoankiety.

D. OCENA ZPI

Niewątpliwie wprowadzenie ZPI pozytywnie wpłynie na transparentność w relacjach gmina–inwestor, wszelkie rozliczenia finansowe pomiędzy wskazanymi powyżej podmiotami doczekały się bowiem swoich podstaw i w znacznym stopniu ograniczą ewentualne nadużycia urzędnicze. Należy jednak wskazać, że brak limitacji wysokości zobowiązań w ramach inwestycji uzupełniającej może implikować ryzyko wykorzystywania przez gminy tego rozwiązania legislacyjnego do przerzucenia na inwestorów finansowania lub realizacji inwestycji, które powinny być realizowane samodzielnie przez gminy. Powyższe wiąże się również z ryzykiem wykluczenia z możliwości skorzystania z mechanizmu ZPI mniejszych inwestorów, dla których narzucone koszty mogą stanowić barierę opłacalności inwestycji.

Ponadto procedura uchwalania ZPI przewiduje całkowite uzależnienie jego wprowadzenia od woli rady gminy, zatem jego uchwalenie nie będzie „automatyczne”, i to nawet wówczas, gdy inwestor zaakceptuje wszystkie oczekiwania gminy. W rezultacie wydaje się, że na procedurę uchwalania ZPI mogą wpływać okoliczności polityczne, co w szczególności w przypadku inwestycji w OZE może powodować liczne utrudnienia w korzystaniu z instytucji ZPI.

7. PODSUMOWANIE

Należy pozytywnie ocenić samą ideę zmian do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w szczególności w zakresie uproszczenia, ujednoliczenia i przyspieszenia procedur planistycznych, tj. w postaci wprowadzenia planu ogólnego, postępowania uproszczonego oraz digitalizacji postępowań planistycznych. Przełomowa zmiana dotyczy jednak wprowadzenia planu ogólnego jako obligatoryjnie sporządzanego dokumentu planistycznego obejmującego swym zasięgiem cały obszar gminy, a także mającego moc prawną. Jego wprowadzenie jest obligatoryjne dla gmin do końca 2025 r. Według wielu komentatorów zmian do ustawy, jak i planistów, to zdecydowanie zbyt krótki termin do realizacji przez gminę powyższego obowiązku. W literaturze wskazuje się wręcz, że okres na sporządzenie planów ogólnych powinien potrwać

co najmniej 5–7 lat²³. Kolejnym poważnym problemem wprowadzenia planu ogólnego może być zbyt mała liczba urbanistów na rynku, którzy w obliczu konieczności dochowania restrykcyjnego terminu (2025 r.) do wprowadzenia planów ogólnych mogą wykonać je bez należytej staranności lub po zawyżonych stawkach.

Słuszną zmianą jest ograniczenie czasowe obowiązywania decyzji o warunkach zabudowy. Będzie ona przeciwdziałała praktyce inwestorów polegającej na spekulacyjnym składaniu wniosków o ich wydanie, co w rezultacie odciąży pracę administracji. Określenie 5-letniego terminu ważności decyzji o warunkach zabudowy spowoduje, że wystąpienie z wnioskiem będzie racjonalne tylko w przypadkach, kiedy inwestor będzie faktycznie zainteresowany danym zamierzeniem inwestycyjnym.

Z kolei wprowadzenie instytucji ZPI można postrzegać jako zalegalizowanie praktyki finansowania planów miejscowych przez inwestorów. Dotychczas zdarzało się, że działania o takim charakterze były wątpliwe z perspektywy nie tylko prawa cywilnego, ale także prawa karnego. Niemniej nowe regulacje wprost umożliwiają podejmowanie tego rodzaju działań, co zostało entuzjastycznie przyjęte przez uczestników procesu inwestycyjnego.

Powyższe nie wpływa jednak na konieczność uwzględnienia przez inwestorów znacznego ryzyka proceduralnego i finansowego związanego z realizacją danego przedsięwzięcia. W gestii inwestora pozostaje przygotowanie projektu planu miejscowego i pokrycie kosztów jego wprowadzenia. Ponadto przewidziany został bardzo krótki, tj. 14-dniowy, termin na uzupełnienie ewentualnych braków w projekcie. Należy również podkreślić, że nawet prawidłowy i kompletny wniosek może zostać nieuwzględniony przez radę gminy, a jej zgoda warunkuje przystąpienie do sporządzenia ZPI.

Istotną wadą nowelizacji w zakresie ZPI jest brak ustanowienia górnego pułapu świadczeń, którego może domagać się gmina od inwestora. Ze względu na ograniczone budżety oraz nieustanne szukanie oszczędności przez samorządy istnieje ryzyko, że żądania przez nie stawiane będą mogły odbiegać od możliwości finansowych zainteresowanych inwestorów. Powyższe może dotknąć w szczególności małe i średnie przedsiębiorstwa. Wydaje się, że odpowiednim remedium dla wskazanych sytuacji, które zapewniłoby uczciwą i równą relację na linii gmina–inwestor, byłoby wprowadzenie limitów finansowych do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym albo przyjęcie ich przez samorządy w drodze zarządzeń. Analizując tę kwestię z perspektywy gminy, należy stwierdzić, że brak wytycznych co do limitów świadczeń może stanowić dla nich poważny problem. Bez jakichkolwiek wytycznych w tym zakresie samorządy będą mogły obawiać się zarzucania im niegospodarności w podejmowanych działaniach.

²³ Z. Niewiadomski, K. Jaroszyński, K. Kucharski, A. Szmytt, Ł. Złakowski, *Planowanie...*

Trudno jest także jednoznacznie ocenić wpływ omówionych w niniejszym artykule zmian prawnych na realizację inwestycji w OZE. Niewątpliwie rozszerzenie obowiązku lokalizowania dużych instalacji OZE na podstawie miejscowego planu negatywnie wpłynie na rozwój rynku OZE w kolejnych latach. Jednocześnie ustawodawca wprowadził możliwość zastosowania postępowania uproszczonego w sprawie uchwalenia planu miejscowego, który przyspieszy proces inwestycyjny w instalacje OZE. Należy także korzystnie ocenić nowe przepisy związane z montowanymi na dachach instalacjami OZE. Koncepcja planu miejscowego, który domyślnie umożliwia ich realizację na budynkach, a także zapewnienie możliwości uchylecia zakazu ich lokalizacji w ramach postępowania uproszczonego najprawdopodobniej przyczynią się do rozpowszechnienia tego typu inwestycji. Ponadto brak konieczności wyrażenia zgody przez radę gminy na przystąpienie do sporządzania ZPI dotyczącego instalacji OZE wydaje się być korzystnym posunięciem. Z kolei niewykorzystaną szansę stanowi odrzucenie poprawek zgłoszonych przez Senat do projektu nowelizacji, które zakładały możliwość uchwalania ZPI także w stosunku do elektrowni wiatrowych. Nowelizacja nie wprowadziła żadnych zmian w zakresie energetyki wiatrowej, w związku z czym potencjał tego sektora nadal pozostanie ograniczony.

ABSTRACT

apl. adw. Jan Antepowicz

Trainee advocate at the Warsaw Bar Association, graduate of the Faculty of Law and Administration at the University of Warsaw. Main research interest concerns regulations applicable to the energy industry.

adw. Radosław Dubieszko

Advocate from the Warsaw Bar Association, in his practice he focuses on legal advice related to real estate transactions and the examination of the legal status of real estate.

Amendment to the Law on Spatial Planning and Development and its impact on the implementation of investments in renewable energy sources – selected issues and their assessment

The purpose of the Act of 7 July 2023 Amending the Act on Spatial Planning and Development and Certain Other Laws was to simplify, unify and accelerate planning procedures. The above is to be achieved through new institutions such as the general zoning plan, integrated investment plan or simplified proceedings for the adoption or modification of a local zoning plan. The article briefly introduces and evaluates the most important changes introduced by the amendments to the Act

on Planning and Spatial Development, and attempts to predict their impact on the implementation of RES projects.

Keywords: *Act on Spatial Planning and Development Act, general zoning plan, integrated investment plan, urban planning agreement, simplified proceedings, RES, renewable energy sources, photovoltaics*

apl. adw. Jan Antepowicz

e-mail: jantepowicz@gmail.com

Aplikant adwokacki Izby Adwokackiej w Warszawie, absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Zainteresowany przede wszystkim regulacjami mającymi zastosowanie do energetyki.

adw. Radosław Dubieszko

e-mail: rdubieszko@gmail.com

Adwokat, swoją praktykę koncentruje na doradztwie prawnym związanym z transakcjami na rynku nieruchomości oraz badaniem stanu prawnego nieruchomości.

BIBLIOGRAFIA ZAŁĄCZNIKOWA

Daniel Paweł, Kafar Dagmara, Pawlik Kazimierz, *Systemowe zmiany w planowaniu przestrzennym*, Warszawa 2023

Niewiadomski Zygmunt, Jaroszyński Krzysztof, Kucharski Krzysztof, Szmytt Anna, Złakowski Łukasz, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2023

Pojęcia kluczowe: *nieruchomość, cudzoziemiec, zezwolenie, nabycie własności*

Artykuły

Bartosz Stelmach

OGRANICZENIA W OBROTCIE NIERUCHOMOŚCIAMI NA TLE USTAWY O NABYWANIU NIERUCHOMOŚCI PRZEZ CUDZOZIEMCÓW – ZAGADNIENIA WYBRANE

Obowiązywanie ustawy z 24.03.1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców¹ od przeszło 120 lat, postępująca liberalizacja warunków nabywania nieruchomości przez cudzoziemców, a także wzrost² liczby spraw o udzielenie zezwolenia na takie nabycie skłaniają do podsumowań i oceny roli tej ustawy w polskim porządku prawnym. Ustawa reguluje kwestie wchodzące w skład tzw. prawa obcych³. Zawarte w niej normy prawa merytorycznego odnoszą się bowiem do sytuacji ściśle powiązanych z elementem zagranicznym, tj. pozwalają nam ustalić, czy i jakim ewentualnym ograniczeniom podlegają obce osoby fizyczne i prawne (cudzoziemcy) chcące nabyć nieruchomość położoną na terytorium Polski.

RYS HISTORYCZNY

Ustawa w swym pierwotnym brzmieniu mieściła się w praktyce na jednej stronie formatu A4. Zasadniczo wprowadzała jedynie ogólną regułę, że wszelkie przypadki nabycia nieruchomości przez obcokrajowców wymagały uprzednie-

¹ Dz.U. z 2007 r. poz. 2278 (dalej: ustawa lub u.n.n.c.).

² Ze Sprawozdania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z realizacji w 2022 r. ustawy z 24.03.1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców wynika, że liczba wniosków kierowanych do Ministra w stosunku do 2021 r. wzrosła o ok. 25%. Jednym z głównych czynników tego wzrostu jest konflikt zbrojny na terytorium Ukrainy i związana z nim migracja obywateli tego państwa do Polski, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/BC2BB13084CD3555C-125898F0030E72D/%24File/3149.pdf> (dostęp: 12.09.2023 r.).

³ M. Pazdan, *Prawo prywatne międzynarodowe. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 5.

go zezwolenia Rady Ministrów. Jedyne wyjątek zawarto w art. 8 i dotyczył on nabycia prawa własności w drodze spadkobrania. Do wybuchu II wojny światowej ustawa była kilkakrotnie nowelizowana, jednakże zmiany dotyczyły zasadniczo rozciągnięcia mocy jej obowiązywania na nowe terytoria, a to m.in. o: województwo śląskie, Ziemię Wileńską, Odzyskane Ziemie Śląska Cieszyńskiego. Rozporządzeniem Prezydenta RP z 3.12.1932 r. zastąpiono używane w ustawie słowo „obcokrajowcy” słowem „cudzoziemcy” oraz obniżono rangę podmiotu uprawnionego do wydawania decyzji o zezwoleniu na nabycie nieruchomości przez cudzoziemca (z Rady Ministrów na Ministra Spraw Wewnętrznych)⁴.

Początkowo przepisy ustawy miały na celu przeciwdziałanie praktykom stosowanym po I wojnie światowej przez Niemców na terenie byłego zaboru pruskiego. Jak podaje A. Stelmachowski: „Niemcy ci mieli prawo wyboru obywatelstwa: polskiego lub niemieckiego. Otóż Niemcy, którzy wybierali obywatelstwo niemieckie (tzw. optanci) najczęściej wyjeżdżali do Niemiec, przenosząc własność swoich nieruchomości na swoich ziomków pozostałych w Polsce. Doprowadziło to do koncentracji ziemi w rękach niemieckich. Starano się więc temu zjawisku zaradzić, wprowadzając kontrolę administracyjną umów przeniesienia własności nieruchomości przez obywateli niepolskich. (...) Po II wojnie światowej transakcje z udziałem cudzoziemców stały się rzadkością, w związku z czym omawiane przepisy miały znaczenie marginalne. (...) Zmiana nastąpiła po 1989 r.⁵, gdy wzrosło zainteresowanie inwestycjami zagranicznymi w Polsce. Na tym tle, zwłaszcza po wejściu w życie układu stowarzyszeniowego Polski z EWG (obecnie z Unią Europejską), powstała konieczność zliberalizowania przepisów o obrocie nieruchomościami z udziałem cudzoziemców. Spowodowało to obszerną nowelizację przepisów o nabywaniu własności nieruchomości przez cudzoziemców w 1996 r. (potem nastąpiły dalsze zmiany ustawowe)”⁶.

Ostatnia nowelizacja ustawy nastąpiła w 2017 r. Ustawą z 2.12.2016 r. o zmianie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców oraz niektórych innych ustaw⁷ przeredagowano oraz rozbudowano przepisy dotyczące nabywania nieruchomości przez cudzoziemców w drodze dziedziczenia (zob. art. 7 ust. 2, art. 8 ust. 1), jak również wprowadzono dodatkowe obowiązki dla notariuszy co do treści aktu notarialnego oraz aktu poświadczenia dziedziczenia⁸. Przedmiotowa nowelizacja wprowadziła również dodatkowy obowiązek w procedurze rejestracji albo zmiany danych w KRS, który polega na obowiązku zamieszczania dodatkowego oświadczenia, czy wnioskodawca jest cudzoziem-

⁴ R. Strzelczyk, *Prawo nieruchomości*, wyd. el., Warszawa 2019, rozdział 44, § 136.

⁵ U schyłku PRL ustawą z 23.12.1988 r. wprowadzono do systemu prawnego narzędzia kontroli prowadzenia działalności gospodarczej z udziałem podmiotów zagranicznych, jednakże wobec zmian ustrojowych ustawa ta została uchylona w połowie 1991 r.

⁶ A. Stelmachowski (w:) *System Prawa Prywatnego*, t. 3, *Prawo rzeczowe*, red. T. Dybowski, Warszawa 2007, s. 328–329.

⁷ Dz.U. poz. 2175.

⁸ Zob. art. 92 § 1 pkt 4, art. 95c § 2 pkt 9, art. 99 ustawy z 14.02.1991 r. – Prawo o notariacie (Dz.U. z 2022 r. poz. 1799).

cem. W przypadku posiadania statusu cudzoziemca także składane jest oświadczenie, czy jest właścicielem lub wieczystym użytkownikiem nieruchomości położonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej⁹.

ZAKRES PODMIOTOWY I PRZEDMIOTOWY USTAWY

Podmiotowy zakres ustawy obejmuje cudzoziemców. Przepis art. 1 ust. 2 u.n.n.c.¹⁰ informuje nas, że cudzoziemcem w rozumieniu ustawy jest: osoba fizyczna nieposiadająca obywatelstwa polskiego (1); osoba prawna mająca siedzibę za granicą (2); nieposiadająca osobowości prawnej spółka osób wymienionych w pkt 1 lub 2, mająca siedzibę za granicą, utworzona zgodnie z ustawodawstwem państw obcych (3); osoba prawna i spółka handlowa nieposiadająca osobowości prawnej mająca siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, kontrolowana¹¹ bezpośrednio lub pośrednio przez osoby lub spółki wymienione w pkt 1, 2 i 3 (4). W piśmiennictwie podkreślono, że na tle powołanej wyżej regulacji za cudzoziemców można uznać te osoby fizyczne, które są: obywatelami państw obcych, bezpaństwowcami lub osobami o niejasnym statusie (niemogące powołać się na określone obywatelstwo)¹². Nie będzie zatem cudzoziemcem osoba fizyczna posiadająca co najmniej podwójne obywatelstwo, o ile jedno z nich będzie polskie. Cudzoziemcem w rozumieniu art. 1 ust. 2 u.n.n.c. jest państwo obce¹³. Warto jednocześnie pamiętać, że ustawa w art. 8 przewiduje obszerny katalog odstępstw od obowiązku uzyskania zezwolenia ministra na nabycie nieruchomości.

Ustawa odnosi się do nabycia wszelkich nieruchomości w rozumieniu art. 46 k.c.¹⁴ (gruntowych, budynkowych i lokalowych) oraz użytkowania wieczystego (art. 1 ust. 4 u.n.n.c.).

Zgodnie z art. 1 ust. 4 u.n.n.c. nabyciem nieruchomości w rozumieniu ustawy jest nabycie prawa własności¹⁵ nieruchomości lub prawa użytkowania wiecz-

⁹ Zob. art. 19c ustawy z 20.08.1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 685).

¹⁰ W doktrynie zwraca się uwagę, że przepis ten powinien być stosowany przez analogię w odniesieniu także do innych podmiotów nieposiadających zgodnie z państwem ich siedziby osobowości prawnej, lecz mających zdolność prawną – zob. I. Wereśniak-Masri, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców w Polsce. Komentarz*, wyd. el., Warszawa 2021, komentarz do art. 1, nb 9.

¹¹ W przypadku spółki handlowej za kontrolowaną, w rozumieniu ustawy, uważa się spółkę, w której cudzoziemiec lub cudzoziemcy dysponują bezpośrednio lub pośrednio powyżej 50% głosów na zgromadzeniu wspólników lub na walnym zgromadzeniu, także jako zastawnik, użytkownik lub na podstawie porozumień z innymi osobami, albo mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów art. 4 § 1 pkt 4 lit. b lub c, lub e ustawy z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1467).

¹² Por. W. Ludwiczak, *Międzynarodowe prawo prywatne*, Poznań 1996, s. 293 i n.

¹³ Zob. wyrok SN z 13.03.2014 r. (I CSK 47/13), OSNC 2015/2, poz. 25 oraz wyrok NSA z 7.03.2013 r. (II OSK 201/12), LEX nr 1305853; I. Wereśniak-Masri, *Nabywanie...*, komentarz do art. 1, nb 11.

¹⁴ Ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2023 r. poz. 1610).

¹⁵ Chodzi także o nabycie udziału we współwłasności – zob. wyrok NSA z 25.02.2002 r. (V SA 1909/01), LEX nr 109334.

stego na podstawie każdego zdarzenia prawnego. Ustawodawca, posługując się słowem „każdego”, miał w zamiarze użycie pojęcia zdarzenia prawnego w szerokim znaczeniu, obejmującym zarówno pierwotne nabycie nieruchomości, jak i pochodne. Zakres zastosowania art. 1 ust. 4 u.n.n.c. obejmuje zatem takie zdarzenia prawne jak: czynności prawne (w tym przekształcenie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu w jego odrębną własność¹⁶), zasiedzenie, dziedziczenie, konstytutywne orzeczenie sądu, decyzje administracyjne. W wielu przypadkach nie będzie jednak konieczności uzyskania zezwolenia ministra. Poza odstępstwami uregulowanymi w art. 8 ustawy w jej art. 7 przewidziano kilka przypadków, gdy jej przepisów nie należy stosować. Jednymi z nich są przekształcenie spółki handlowej oraz nabycie nieruchomości w drodze dziedziczenia lub zapisu windykacyjnego przez osoby uprawnione do dziedziczenia ustawowego (art. 7 ust. 1–2 u.n.n.c.). Wydaje się, że również w przypadku nabycia nieruchomości przez zasiedzenie, co dzieje się *ex lege*, powinno być wprowadzone rozwiązanie polegające na odstąpieniu od konieczności uzyskania zezwolenia. Byłoby to zasadne choćby w świetle długich terminów niezbędnych do nabycia własności na tej podstawie. Ewentualnie można byłoby rozważyć analogiczny wariant do tego, który został przewidziany w art. 7 ust. 3 u.n.n.c. Wówczas otwarcie spadku należałoby zastąpić prawomocnym postanowieniem sądu stwierdzającym nabycie własności nieruchomości w drodze zasiedzenia.

Na szczególną uwagę w tym miejscu zasługuje pozycja spadkobierców testamentowych. W stosunku do nich uzyskanie zezwolenia jest konieczne i jeżeli do tego nie dojdzie na podstawie wniosku cudzoziemca złożonego w terminie dwóch lat od dnia otwarcia spadku, prawo własności nieruchomości lub prawo użytkowania wieczystego nabywają osoby, które byłyby powołane do spadku z ustawy (art. 7 ust. 3 u.n.n.c.).

Do przepisu w art. 7 ust. 3 u.n.n.c. można zgłosić zastrzeżenia odnoszące się do jego zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej¹⁷, a dokładnie art. 64 ust. 1–2 i art. 21 ust. 1. Fakt, że w art. 64 ust. 1 Konstytucji użyto terminu „każdy”, a nie „obywatel”, uzasadnia stwierdzenie, że jest to prawo o charakterze ogólnym, którego źródeł należy szukać w nienaruszalnej godności każdego człowieka (art. 30 Konstytucji), a nie w przynależności państwowej. Wynika z tego, że prawo do dziedziczenia przysługuje każdemu, a zakres tego prawa jest taki sam dla cudzoziemców i obywateli polskich, chyba że Konstytucja RP stanowi inaczej w tym zakresie. Z kolei art. 31 ust. 3 Konstytucji zawiera klauzulę generalną, zgodnie z którą 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

¹⁶ Zob. A. Dalecka, A. Przewoźny-Paciorek, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców. Komentarz*, wyd. el., Warszawa 2003, komentarz do art. 1, teza 15.

¹⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. nr 78 poz. 483), dalej: Konstytucja lub Konstytucja RP.

publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny, ingerencja ustawodawcy jest więc w konstytucyjnie określonych przypadkach dopuszczalna, nie może być jednak nadmierna, to znaczy sprzeczna z zasadą proporcjonalności. Zasada proporcjonalności jest niewątpliwie znaczącą zasadą państwa prawnego. W świetle dotychczasowego orzecznictwa TK spośród możliwych środków działania należy wybierać możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym, niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu¹⁸.

Nadmierna ingerencja prawa w suwerenność woli spadkodawcy może być zatem uznana za naruszenie istoty prawa dziedziczenia. Gwarancja konstytucyjna obejmuje szeroko pojęte prawo do dziedziczenia. Znaczenie tej gwarancji polega na wymogu, aby odpowiednie przepisy prawne były skonstruowane w taki sposób, aby umożliwiały spadkobiercy ostateczne nabycie odziedziczonego majątku. Z tego wynika wymóg oceny całości regulacji i wynikającego z niej efektu końcowego.

Odnosząc powyższe do art. 7 ust. 3 u.n.n.c., można dojść do przekonania, że w przypadku uzależnienia ostateczności testamentowego nabycia nieruchomości od uzyskania zezwolenia w niedopuszczalny sposób ingeruje się w swobodę dysponowania nieruchomością po śmierci oraz w ochronę woli spadkodawcy. W tym przypadku prawo do dziedziczenia, gwarantowane w Konstytucji, zostało ograniczone i naruszona została zasada równej ochrony praw do dziedziczenia. Chociaż *prima facie* wydaje się, że mechanizm dziedziczenia *mortis causa* nie jest ograniczony w przypadku art. 7 ust. 3 u.n.n.c., ponieważ spadkobierca nabywa prawo do nieruchomości z chwilą śmierci, to fakt, że w przypadku nieuzyskania zezwolenia prawo własności lub użytkowania wieczystego nieruchomości należącej do spadku nabywają *ex lege* osoby, które dziedziczyłyby na podstawie ustawy, oznacza, że prawo do dziedziczenia jest tu realnie naruszone. Ponadto fakt, że ograniczenie wynikające z art. 7 ust. 3 u.n.n.c. dotyczy tylko spadkobierców testamentowych, a nie spadkobierców ustawowych, oznacza, że naruszona została tu zasada równej ochrony praw majątkowych zawarta w art. 64 ust. 2 Konstytucji. Teza ta przekonuje, ponieważ istota prawa do dziedziczenia, pomijając różnice w konstrukcji, jest w analizowanym przypadku taka sama, niezależnie od tego, czy dziedziczenie ma charakter testamentowy, czy ustawowy¹⁹. O nieadekwatności środka przewidzianego w art. 7 ust. 3 u.n.n.c. świadczy również skala dolegliwości dla spadkobiercy testamentowego, któremu przysługuje stosunkowo krótki termin na złożenie wniosku o wydanie zezwolenia na nabycie nieruchomości, a jednocześnie do czasu jego

¹⁸ Wyrok TK z 25.02.1999 r. (K 23/98), OTK 1999/2, poz. 25.

¹⁹ Tak trafnie F. Hartwich, *Testamentarischer Erwerb eines Grundstücks durch Ausländer in Polen*, „Wirtschaft und Recht in Osteuropa” 2011, s. 167–169.

uzyskania taki spadkobierca będzie ograniczony w możliwości dalszego rozporządzenia przekazany mu majątkiem. Charakter czynności rozrządzenia na wypadek śmierci w postaci testamentu jest tak różny od dwustronnych czynności prawnych *inter vivos*, że trudno jest zaakceptować zbliżone rozwiązanie w zakresie uzyskania zezwolenia na nabycie nieruchomości do takiego, które znajduje zastosowanie najczęściej w przypadku umów.

Kolejna kwestia warta uwagi związana jest z unormowaniem zawartym w art. 3e ust. 1–2 u.n.n.c. Zgodnie z tym przepisem nabycie lub objęcie przez cudzoziemca udziałów lub akcji w spółce handlowej z siedzibą na terytorium RP, a także każda inna czynność prawna dotycząca udziałów lub akcji wymaga zezwolenia ministra właściwego do spraw wewnętrznych, jeżeli w ich wyniku spółka będąca właścicielem lub wieczystym użytkownikiem nieruchomości na terytorium RP stanie się spółką kontrolowaną (ust. 1). Według ust. 2 nabycie lub objęcie przez cudzoziemca udziałów lub akcji w spółce handlowej z siedzibą na terytorium RP, będącej właścicielem lub wieczystym użytkownikiem nieruchomości na terytorium RP, wymaga zezwolenia ministra właściwego do spraw wewnętrznych, jeżeli spółka ta jest spółką kontrolowaną, a udziały lub akcje nabywa lub obejmuje cudzoziemiec niebędący udziałowcem lub akcjonariuszem spółki.

Rozwiązanie to może budzić wątpliwości przez pryzmat prawa unijnego – precyzyjnie rzecz ujmując, chodzi o możliwe naruszanie swobody przepływu kapitału (art. 63 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej²⁰). Zgodnie z art. 54 TFUE na potrzeby stosowania postanowień niniejszego rozdziału spółki założone zgodnie z ustawodawstwem państwa członkowskiego i mające swą statutową siedzibę, zarząd lub główne przedsiębiorstwo wewnątrz Wspólnoty są traktowane jak osoby fizyczne mające obywatelstwo państw członkowskich. Przez spółki rozumie się spółki prawa cywilnego lub handlowego, a także spółdzielnie oraz inne osoby prawne prawa publicznego lub prywatnego, z wyjątkiem tych, których działalność nie jest nastawiona na osiągnięcie zysków. Należy zatem spróbować odpowiedzieć na pytanie, czy obecne w polskim systemie prawnym ograniczenia w nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców w jakiś sposób naruszają zasadę swobody przepływu kapitału wobec braku spełnienia kryteriów, o których mowa w art. 65 TFUE. W omawianej kwestii może w szczególności chodzić o ocenę podejmowania środków uzasadnionych powodami związanymi z porządkiem publicznym lub bezpieczeństwem publicznym.

W literaturze przedmiotu zwraca się również uwagę, że ukształtowane w ustawie zasady powodują, że osoby fizyczne mające obywatelstwo państwa innego niż strony EOG nie mogą swobodnie nabyć nieruchomości w Polsce. Ograniczenie to rozciąga się także na spółki założone lub kontrolowane przez osoby z państw trzecich. Ustawodawca przy tym nie różnicuje sytuacji spółek założonych przez obywateli państw trzecich na terytorium i w reżimie praw-

²⁰ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r. nr 90 poz. 864/2), dalej: TFUE.

nym państwa członkowskiego od spółek utworzonych w państwach trzecich. Na tym tle stawiana jest teza, że przyjęte w polskim ustawodawstwie rozwiązanie narusza art. 54 TFUE²¹.

Z powyższą tezą wiąże się również problem przenikania swobody przepływu kapitału w zakres swobody przedsiębiorczości. W jednym z orzeczeń Trybunał wywiódł, że zakres przedmiotowy swobody przedsiębiorczości wykracza poza uprawnienie do wykonywania działalności gospodarczej i obejmuje także prawo do nabywania własności, korzystania z niej i rozporządzania własnością w zakresie nieruchomości na terytorium państwa członkowskiego²². W innym wyroku TSUE uznał, że zasięg tej swobody rozciąga się nie tylko na wykonywanie działalności, lecz także na czynności jej towarzyszące, a więc m.in. nabywanie nieruchomości²³.

Poza ewentualną sprzecznością polskiego rozwiązania z art. 54 TFUE uzasadniona wydaje się wątpliwość, czy aby Polska wciąż może powoływać się na względy historyczne, ekonomiczne (w tym związane z dostępem nieruchomości dla obywateli polskich) oraz związane z bezpieczeństwem państwa. Dotychczasowy stopień zliberalizowania ustawy, skala zainteresowania cudzoziemców nabywaniem nieruchomości w Polsce, jak również brak zmaterializowanych dowodów na zagrożenie bezpieczeństwa publicznego podważają sens utrzymywania ograniczeń w nabywaniu nieruchomości przez spółki kontrolowane przez osoby z państw trzecich. Nie wydaje się, aby trwający za naszą wschodnią granicą konflikt zbrojny mógł tę optykę zmienić.

W dalszej kolejności należy zwrócić uwagę na doniosły wątek związany z obrotem nieruchomościami rolnymi w Polsce. Ustawodawca polski przywiązuje bowiem szczególną wagę do ochrony zasobów gruntów rolnych, utrzymując poważne restrykcje w tym zakresie, z jednej strony wymagając dodatkowej zgody Ministra Rolnictwa, z drugiej zaś przez odwołanie się do ograniczeń wynikających z ustawy z 11.04.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego²⁴.

W literaturze przedmiotu zwrócono uwagę, że: „Problem powstaje przy nieruchomościach rolnych, które wprawdzie są nieruchomościami w rozumieniu ustawy, jednak ustawodawca w art. 1a ust. 6 u.n.n.c., powiązał ich nabywanie przez cudzoziemców z przepisami ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Według art. 2 pkt 1 tej ustawy pojęcie nieruchomości rolnej jest tożsame z pojęciem zawartym w art. 46¹ k.c.²⁵, ale z wyłączeniem nieruchomości położonych

²¹ M. Muzyka, *Ograniczenia nabywania nieruchomości przez cudzoziemców w Polsce a swoboda przepływu kapitału* (w:) *Prawo wobec wyzwań współczesności. Wybrane problemy teoretycznoprawne i dogmatycznoprawne*, red. J. Helios, W. Jedlicka, A. Kwieciński, Wrocław 2019, s. 151–161.

²² Wyrok TSUE z 30.05.1989 r. w sprawie C-305/87, *Komisja v. Grecja*.

²³ Wyrok TSUE z 18.06.1985 r. w sprawie C-197/84, *Steinhauser v. Ville de Biarritz*.

²⁴ Dz.U. z 2022 r. poz. 2569.

²⁵ Nieruchomościami rolnymi (gruntami rolnymi) są nieruchomości, które są lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej.

na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne (...) Zatem o tym, czy nieruchomości gruntowa jest nieruchomością rolną w rozumieniu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, ostatecznie decyduje plan zagospodarowania przestrzennego²⁶. Jeżeli nieruchomości położona jest na terenie, na którym brak jest uchwalonego planu, decydująca będzie ocena takiej nieruchomości przez pryzmat definicji z art. 46¹ k.c.

Zgodnie z art. 2a ust. 1 u.k.u.r. nabywcą nieruchomości rolnej może być wyłącznie rolnik indywidualny²⁷, chyba że ustawa stanowi inaczej. Konstrukcja kryteriów uznania danej osoby za rolnika indywidualnego (art. 6 ust. 1 u.k.u.r.) zasadniczo powoduje, że ich spełnienie przez cudzoziemców jest nierealne. Cudzoziemiec, chcąc nabyć nieruchomości rolną w Polsce, najczęściej będzie musiał posiłkować się możliwością przewidzianą w art. 2a ust. 4 u.k.u.r., z czym wiąże się potrzeba uzyskania zgody Dyrektora Generalnego KOWR. Nie bez znaczenia są także ryzyka związane z prawem pierwokupu oraz wykupu, o których mowa odpowiednio w art. 3 ust. 1, 4 u.k.u.r. i art. 4 ust. 1 u.k.u.r.

Na marginesie rozważań należy zwrócić uwagę, że zgodnie art. 7 ust. 4 u.k.u.r. dowodem potwierdzającym zamieszkanie (tj. ziszczenie się jednej z przesłanek z art. 6 ust. 1 u.k.u.r.) jest zaświadczenie o zameldowaniu na pobyt stały. Rozwiązanie to wydaje się szczególnie dolegliwe dla podmiotów spoza RP. Odnosząc się do tej kwestii, Sąd Najwyższy w wyroku z 2.02.2018 r.²⁸ stwierdził, że odwołanie się w celu potwierdzenia przesłanki zamieszkania, przewidzianej w art. 6 ust. 1 u.k.u.r. zarówno samodzielnie, jak i w związku z art. 7 ustawy zmieniającej z 2011 r., do zameldowania na pobyt stały, według przepisów o ewidencji ludności, przesądza o utożsamieniu w art. 6 ust. 1 u.k.u.r. – także w związku z art. 7 ustawy zmieniającej z 2011 r. – zamieszkania ze stałym pobylem, w rozumie-

²⁶ Tak H. Ciepla (w:) *Obrót nieruchomościami w praktyce*, red. H. Ciepla, S. Brzeszczyńska, Warszawa 2018, s. 124. Zob. też postanowienie SN z 15.05.2009 r. (II CSK 9/09), LEX nr 518109.

²⁷ Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.k.u.r. za rolnika indywidualnego uważa się osobę fizyczną będącą właścicielem, użytkownikiem wieczystym, samoistnym posiadaczem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych, których łączna powierzchnia użytków rolnych nie przekracza 300 ha, posiadającą kwalifikacje rolnicze oraz co najmniej od 5 lat zamieszkałą w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego i prowadzącą przez ten okres osobiście to gospodarstwo.

²⁸ II CSK 240/17, LEX nr 2508545. Stan faktyczny, który leży u podstaw tego orzeczenia, dotyczył przetargu ograniczonego, w ramach którego zgłaszać się mogli rolnicy indywidualni mający miejsce zamieszkania w gminie, w której położona jest nieruchomości wystawiona do przetargu, lub w gminie graniczącej z tą gminą (art. 29 ust. 3b ustawy z 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa). Na tym tle, oceniając zastany stan prawny, Sąd Najwyższy przekonująco wywiódł, że ujęcie warunku zamieszkania w kategoriach stałego pobytu w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności i nakaz potwierdzenia spełnienia tego warunku wyłącznie dowodem zameldowania na pobyt stały jest rozwiązaniem racjonalnym i właściwym. Przemawia za tym potrzeba sprawnego i przejrzystego przeprowadzenia przetargu, niebudzącego wątpliwości co do przestrzegania jego warunków. Dopuszczenie w tym zakresie wszelkich dowodów byłoby rozwiązaniem całkowicie nieoperatywnym.

niu obowiązujących w danym czasie przepisów o ewidencji ludności. W konsekwencji Sąd Najwyższy przyjął, że pojęcie miejsca zamieszkania w art. 6 ust. 1 u.k.u.r. nie jest tożsame z pojęciem miejsca zamieszkania zdefiniowanym w art. 25 k.c. W doktrynie można z kolei spotkać się z zapatrywaniem, zgodnie z którym z literalnego brzmienia art. 7 ust. 4 u.k.u.r. nie wynika, aby wykluczone było wykazywanie przesłanki zamieszkania, o której stanowi art. 6 ust. 1 u.k.u.r., innym (wystarczającym) dowodem²⁹.

Skrótowo zaawizowane powyżej kwestie związane z ograniczeniami obrotem nieruchomościami rolnymi w Polsce mogą budzić wątpliwości w kontekście swobody przepływu kapitału. Wydaje się bowiem, że obowiązująca w Polsce reglamentacja nieruchomości rolnych jest nadmiernie uciążliwa dla obywateli polskich, a przy tym nie wytrzymuje testu proporcjonalności. Tym bardziej zatem zawile warunki stawiane przez ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego mogą być nie do przejścia dla obywateli UE, co może być kwalifikowane jako naruszenie zasady swobody przepływu kapitału.

Ostatni problem, który chciałbym przybliżyć, odnosi się do przypadków nabywania nieruchomości do majątku objętego wspólnotą majątkową małżeńską, gdy jeden z małżonków jest cudzoziemcem, a drugi – obywatelem polskim, oraz do przypadków, gdy tylko jeden z małżonków (cudzoziemców) nie musi zgodnie z ustawą uzyskiwać zezwolenia.

W doktrynie trafnie wyjaśniono, że do skutecznego nabycia nieruchomości przez oboje małżonków wymagane jest, aby małżonek będący cudzoziemcem uzyskał na to nabycie zezwolenie. Nabycie nieruchomości przez małżonka posiadającego obywatelstwo polskie do majątku wspólnego z małżonkiem cudzoziemcem nie spowoduje przejścia prawa własności nieruchomości do majątku wspólnego, dopóki cudzoziemiec nie otrzyma stosownego zezwolenia. Do tego momentu nabyta nieruchomość będzie wchodziła do majątku odrębnego małżonka legitymującego się obywatelstwem polskim. Podobnie będzie w przypadku, gdy do zawarcia umowy przystąpią wspólnie małżonkowie, natomiast oświadczenie samego tylko cudzoziemca, jako nieważne, nie wywoła skutku prawnego. Należy przy tym podkreślić, że w razie nabywania nieruchomości przez małżonków za środki pochodzące z ich majątku dorobkowego, a więc objętego wspólnością majątkową, nie jest także możliwe, aby nabywana nieruchomość weszła do majątku odrębnego tego małżonka, od którego nie wymaga się uzyskania zezwolenia, a w stosunku do drugiego z nich była nieważna. W takim układzie nieważne jest nabycie nieruchomości przez oboje małżonków. W przypadku gdy jeden z małżonków musi uzyskać stosowne zezwolenie, to w jego braku możliwe będzie jedynie skuteczne nabycie nieruchomości przez

²⁹ Taki pogląd reprezentuje J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, wyd. el., Warszawa 2019, art. 6, nb 8.

drugiego małżonka za środki pochodzące z majątku odrębnego i do majątku odrębnego³⁰.

Odnosząc się do dorobku orzecznictwa, warto wskazać, że początkowo uznawano, że skutku włączenia przedmiotu majątkowego do dorobku małżonków nie niweczy okoliczność, że będący cudzoziemcem małżonek nie legitymuje się zezwoleniem na nabycie nieruchomości w sytuacji, gdy nabywcą nieruchomości jest małżonek będący obywatelem polskim³¹. Powyższe zapatrywanie przełamała uchwała Sądu Najwyższego z 25.06.2008 r.³², w której stwierdzono, że orzeczenie wydane na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy z 24.03.1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców ma charakter deklaracyjny. Po stronie pozwanych małżonków – obywatela polskiego i cudzoziemca, którzy nabyli nieruchomość do majątku wspólnego, zachodzi współuczestnictwo konieczne jednolite. W uzasadnieniu uchwały Sąd ten wyjaśnił, że nieruchomość nabywana do majątku wspólnego w drodze czynności prawnej dokonywanej przez oboje małżonków – cudzoziemca i obywatela polskiego – jest nieruchomością nabywaną przez cudzoziemca w rozumieniu ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. Oznacza to, że taka czynność nabycia nieruchomości dokonana bez wymaganego zezwolenia (art. 1 ust. 1 ustawy) jest dotknięta sankcją nieważności bezwzględnej (art. 6 ust. 1 ustawy). Z uwagi zaś na konstrukcję prawną wspólności łącznej sąd nie może orzec nieważności „części” czynności prawnej w odniesieniu do małżonka będącego cudzoziemcem, który nie legitymuje się wymaganym zezwoleniem.

Wbrew wyżej przytoczonemu zapatrywaniu wypowiedział się sześć lat później Sąd Najwyższy w postanowieniu z 18.07.2014 r.³³ W orzeczeniu tym zajęto stanowisko, w myśl którego zawarcie przez obywatela polskiego – na podstawie ustawy z 22.06.1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej – umowy nabycia własności lokalu mieszkalnego z udziałem w częściach wspólnych budynku i w prawie wieczystego użytkowania gruntu jest skuteczne także wtedy, gdy stroną umowy był jego małżonek będący cudzoziemcem, niemający zezwolenia na nabycie tej nieruchomości (art. 1 ust. 1 ustawy). Pogląd ten oznacza przyjęcie prymatu przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego³⁴, w tym uznania, że współmałżonek (cudzoziemiec) z mocy prawa (art. 31 § 1 k.r.o.) staje się współwłaścicielem.

Na gruncie obowiązującej treści ustawy pogląd o pierwszeństwie regulacji prawa rodzinnego trafnie uznano za nieaktualny, co zostało podsumowane

³⁰ Zob. I Wereśniak-Masri, *Nabywanie...*, komentarz do art. 1, nb 26; A. Bereza, *Nabycie nieruchomości do majątku objętego małżeńską wspólnością ustawową, jeśli jeden z małżonków ma status cudzoziemca*, „Rejent” 2004/3–4, s. 106.

³¹ Postanowienie SN z 16.11.2006 r. (II CSK 174/06), Legalis nr 173918.

³² III CZP 53/08, OSNC 2009/7–8, poz. 98.

³³ IV CSK 629/13, Legalis nr 1123151.

³⁴ Ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1359), dalej: k.r.o.

w wyroku NSA z 28.10.2015 r.³⁵, w którym Sąd ten zajął zasadniczo zbieżne stanowisko z uchwałą SN z 2008 r. Sąd ten przyjął, że na nabycie nieruchomości – na gruncie znowelizowanej ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców – przez małżonka obywatela polskiego ze skutkiem do majątku wspólnego, konieczne jest uzyskanie zezwolenia przez małżonka – cudzoziemca nawet w sytuacji, gdy stroną czynności prawnej jest wyłącznie małżonek – obywatel polski. Z zapatrywaniem tym zgodził się Sąd Najwyższy w uchwale z 24.03.2022 r.³⁶

SANKCJA

W art. 6 ust. 1 u.n.n.c. przewidziano, że nabycie nieruchomości przez cudzoziemca wbrew przepisom ustawy jest nieważne³⁷. Zgodnie z ust. 2 tego przepisu w razie nabycia nieruchomości wbrew przepisom ustawy o nieważności nabycia orzeka sąd także na żądanie, właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości, wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty, marszałka województwa lub wojewody albo na żądanie ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Według ust. 3 przepisy ust. 1 i 2 stosuje się odpowiednio do nabycia lub objęcia udziałów lub akcji w spółce handlowej wbrew przepisom art. 3e, z tym że żądanie, o którym mowa w ust. 2, zgłosić może także każdy udziałowiec lub akcjonariusz spółki.

W kontekście sankcji uregulowanej w art. 6 ust. 1 u.n.n.c. warto przytoczyć parę istotnych wypowiedzi orzecznictwa.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego³⁸ zezwolenie na nabycie nieruchomości w drodze czynności prawnej musi być uzyskane przed nabyciem, co w sposób oczywisty wynika z charakteru tej zgody publicznoprawnej i treści przepisów ustawy z 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. Nie może być mowy o uzyskiwaniu takiej zgody *ex post* i legalizowaniu nabycia naruszającego przepisy wskazanej ustawy. Dalej Sąd ten wskazał, że odwołując się do uchwały Sądu Najwyższego z 20.11.2015 r.³⁹, należy zaznaczyć, że jednoznacznie została w niej dokonana interpretacja art. 6 u.n.n.c. sprowadzająca się do stanowiska, iż bezskuteczne jest nabycie nieruchomości przez cudzoziemca wbrew przepisom tej ustawy. Stanowisko takie zostało zajęte także w wyroku Sądu Najwyższego z 1.06.2017 r.⁴⁰, w którym stwierdzono, że jeżeli cudzoziemiec w rozumieniu przepisów ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców nie posiada zezwolenia przed zajściem zdarzenia prawnego,

³⁵ II OSK 370/14, Legalis nr 1362957.

³⁶ III CZP 48/22, OSNC 2022/11, poz. 104.

³⁷ Zob. uwagi do tak uregulowanej sankcji J. Kawecka-Pysz, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców*, wyd. el., Kraków 2004, rozdział II, pkt 5.5; E. Gniewek (w:) *System Prawa Prywatnego*, t. 3, *Prawo rzeczowe*, red. E. Gniewek, Warszawa 2020, s. 386.

³⁸ Zob. wyrok NSA z 18.10.2019 r. (II OSK 2839/17), LEX nr 2761897.

³⁹ III CZP 80/15, OSNC 2016/12, poz. 141.

⁴⁰ I CSK 585/16, LEX nr 2333042.

którego skutkiem ma być nabycie prawa własności lub użytkowania wieczystego nieruchomości, to nabycie to jest bezskuteczne, ze względu na brak spełnienia koniecznej przesłanki zawartej w ustawie, a warunkującej powstanie oczekiwanego skutku. Jak trafnie wyjaśniono w orzecznictwie, w postępowaniu unormowanym w art. 6 ust. 2 u.n.n.c. sąd stwierdza tylko nieważność skutku przejścia prawa do nieruchomości, co nie prowadzi do utworzenia kategorii nieruchomości niczych, obowiązujące bowiem normy prawne pozwalają bez trudu wskazać właściciela nieruchomości, która nie przeszła na cudzoziemca. Jeżeli podmiot, który zbywa prawo, nadal istnieje, to zbycie nie wywiera skutku prawnego, a zatem wciąż jest on uprawniony do nieruchomości⁴¹.

W innym orzeczeniu sąd administracyjny⁴² zajął stanowisko, w myśl którego na gruncie przepisów ustawy, z wyjątkami wskazanymi w art. 7 u.n.n.c., cudzoziemiec chcący nabyć nieruchomość powinien wystąpić do ministra ze stosownym wnioskiem przed jej nabyciem. Zgodnie bowiem z art. 6 ww. ustawy nabycie nieruchomości przez cudzoziemca wbrew przepisom ustawy (bez stosownej zgody) skutkuje nieważnością nabycia nieruchomości. Z kolei w ocenie Sądu możliwe jurydycznie jest udzielenie *ex post* zezwolenia na nabycie nieruchomości w ramach sukcesji uniwersalnej, identycznie, jak udziela się *ex post* zezwolenia cudzoziemcowi na nabycie nieruchomości w drodze dziedziczenia (art. 7 ust. 3 ustawy). Przyłączeniu się spółek możliwe oraz celowe jest stosowanie przez analogię przepisów o dziedziczeniu.

W końcu należy odnotować przekonujący pogląd Sądu Najwyższego, że sankcji, o której mowa w art. 6 ust. 1 ustawy, nie można stosować do przypadków nabycia nieruchomości na podstawie orzeczenia sądu. Zdaniem SN przeciwne zapatrywanie pozostawałoby w sprzeczności z siatką pojęciową polskiego prawa cywilnego, w której sankcja nieważności znajduje zastosowanie tylko do czynności prawnych, a nie innych niemieszczących się w tej kategorii zdarzeń prawnych, w tym do orzeczenia sądu⁴³.

PODSUMOWANIE

Choć wydaje się, że obecna rola ustawy jest marginalna, to jednak dotyka ona bardzo istotnych i wrażliwych kwestii społecznych i gospodarczych. Zażalenie okoliczności wpływających pozytywnie na ocenę naszego kraju jako dobrego miejsca do prowadzenia działalności gospodarczej lub pasywnego inwestowania w sektorze nieruchomości od razu przekłada się na wzrost liczby wniosków o udzielenie zezwolenia na nabycie przez cudzoziemców nieruchomości lub praw udziałowych w spółkach w reżimie przewidzianym ustawą. Na wzrost roli ustawy wpływają również zgoła inne zdarzenia, takie jak trwający od 24.02.2022 r. konflikt zbrojny na terytorium Ukrainy. Naturalną bowiem

⁴¹ Zob. uchwała SN z 20.11.2015 r. (III CZP 80/15), OSNC 2016/12, poz. 141.

⁴² Zob. wyrok WSA w Warszawie z 14.03.2017 r. (IV SA/Wa 2519/16), LEX nr 2400266.

⁴³ Zob. uchwała SN z 24.03.2022 r. (III CZP 48/22), OSNC 2022/11, poz. 104.

konsekwencją jest, że obywatele tego kraju nierzadko będą szukać schronienia w Polsce, a mając do tego środki, będą starać się o nabycie nieruchomości.

Dotychczasowe tendencje i doświadczenia przekonują, że uzasadniony jest taki kierunek zmian w ustawie, który doprowadzi do dalej idącego zliberalizowania ograniczeń w nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców przy jednoczesnym pozostawieniu mechanizmów dotyczących monitoringu omawianych transakcji. Liberalizacja ta powinna między innymi polegać na zrównaniu pozycji spadkobiercy testamentowego ze spadkobiercą ustawowym, jak również na wyłączeniu przepisów ustawy w odniesieniu do przypadków nabycia własności nieruchomości w drodze zasiedzenia. Z kolei w dobie dynamicznie rozwijających się publicznych systemów przepływu informacji oraz narzędzi związanych z analizą gromadzonych danych to właśnie uregulowania związane z raportowaniem i monitoringiem transakcji objętych zakresem zastosowania ustawy powinny mieć kluczowe znaczenie z punktu widzenia bezpieczeństwa i porządku publicznego.

ABSTRACT

adw. dr Bartosz Stelmach

Centre for Private International Law, Faculty of Law and Administration, Jagiellonian University in Cracow. An advocate, a Doctor of Laws specializing in civil law, a mediator and recommended arbitrator of the Court of Arbitration at the Regional Chamber of Commerce in Katowice. In addition, he is a research and teaching employee at the Faculty of Law and Administration of the Jagiellonian University, a lecturer at postgraduate studies in real estate law, as well as an ad hoc court expert in the field of international civil procedure.

Restrictions on real estate transactions in the light of the Act on the Acquisition of Real Estate by Foreigners – selected issues

The fact that the Act on the Acquisition of Real Estate by Foreigners has been in force for more than 120 years, the progressive liberalization of the conditions for the acquisition of real estate by foreigners, as well as the increase in the number of cases whereby foreigners request permissions for such acquisition prompt us to summarize and assess the role of this statute in the Polish legal system. The statute regulates issues that are part of the so-called "law of aliens". This is because the substantive law norms contained in this statute refer to situations closely related to the foreign element, i.e., they allow us to determine whether any restrictions are imposed on foreign natural and legal persons (foreigners) wishing to acquire real estate in Poland and what such restrictions are.

Keywords: *real estate, foreigner, permission, acquisition of title to real estate*

adw. dr Bartosz Stelmach

Centrum Prawa Prywatnego Międzynarodowego WPIA UJ.

Adwokat, doktor nauk prawnych ze specjalnością: prawo cywilne, mediator i rekomendowany arbiter Sądu Arbitrażowego przy Regionalnej Izbie Gospodarczej w Katowicach. Ponadto pracownik naukowo-dydaktyczny na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego, wykładowca na studiach podyplomowych z zakresu prawa nieruchomości, jak również biegły sądowy *ad hoc* z zakresu międzynarodowego postępowania cywilnego.

BIBLIOGRAFIA ZAŁĄCZNIKOWA

- Bereza Arkadiusz**, *Nabywanie nieruchomości do majątku objętego małżeńską wspólnością ustawową, jeśli jeden z małżonków ma status cudzoziemca*, „Rejent” 2004/3–4
- Bieluk Jerzy**, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, wyd. el., Warszawa 2019
- Ciepla Helena** (w:) *Obrót nieruchomościami w praktyce*, red. H. Ciepla, S. Brzeszczyńska, Warszawa 2018
- Dalecka Aleksandra, Przewoźny-Paciorek Adriana**, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców. Komentarz*, wyd. el., Warszawa 2003
- Gniewek Edward** (w:) *System Prawa Prywatnego*, t. 3, *Prawo rzeczowe*, red. E. Gniewek, Warszawa 2020
- Hartwich Filip**, *Testamentarischer Erwerb eines Grundstücks durch Ausländer in Polen*, „Wirtschaft und Recht in Osteuropa” 2011
- Kawecka-Pysz Joanna**, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców*, wyd. el., Kraków 2004
- Ludwiczak Witalis**, *Międzynarodowe prawo prywatne*, Poznań 1996
- Muzyka Małgorzata**, *Ograniczenia nabywania nieruchomości przez cudzoziemców w Polsce a swoboda przepływu kapitału* (w:) *Prawo wobec wyzwań współczesności. Wybrane problemy teoretycznoprawne i dogmatycznoprawne*, red. J. Helios, W. Jedlicka, A. Kwieciński, Wrocław 2019
- Pazdan Maksymilian**, *Prawo prywatne międzynarodowe. Komentarz*, Warszawa 2018
- Stelmachowski Andrzej** (w:) *System Prawa Prywatnego*, t. 3, *Prawo rzeczowe*, red. T. Dybowski, Warszawa 2007
- Strzelczyk Ryszard**, *Prawo nieruchomości*, wyd. el., Warszawa 2019
- Wereśniak-Masri Izabela**, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców w Polsce. Komentarz*, wyd. el., Warszawa 2021

Pojęcia kluczowe: *prawo geologiczne i górnicze, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, koncesja, ujawnienie złoża kopaliny, ochrona złóż kopalin*

Artykuły

Aleksandra Bieniak

WPŁYW ZMIAN W PRZEPISACH PRAWA GEOLOGICZNEGO I GÓRNICZEGO NA RELACJĘ POMIĘDZY PROCEDURĄ UJAWNIANIA ZŁÓŻ KOPALIN W DOKUMENTACH PLANISTYCZNYCH A UZYSKANIEM KONCESJI NA WYDOBYCIE KOPALINY ZE ZŁOŻA

Przedmiotem artykułu jest analiza zmian wprowadzonych w przepisach ustawy z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze ustawami nowelizującymi z 7.07.2023 r. oraz 16.06.2023 r., które objęły m.in. kwestie ujawniania złóż kopalin w dokumentach planistycznych gminy i województwa w celu zapewnienia ich należytej ochrony. W artykule podjęta została próba oceny nowelizacji pod kątem jej wpływu na usprawnienie procedury aktualizowania dokumentów planistycznych, a przez to zabezpieczenie interesów podmiotów zainteresowanych uzyskaniem koncesji na wydobycie. Problematyka poruszana w artykule jest tematem powszechnym, dotyczącym nie tylko ochrony złóż kopalin o znaczeniu strategicznym, ale także kopalin pospolitych. Artykuł nie zawiera dogłębnej analizy tematyki złóż strategicznych oraz zakazu trwałej zabudowy lub zagospodarowywania obszarów.

I. WPROWADZENIE

Tematyka planowania i zagospodarowania przestrzennego gra istotną rolę w procesie uzyskiwania koncesji na wydobycie m.in. z uwagi na istnienie ścisłej relacji pomiędzy możliwością podjęcia przez przedsiębiorcę działalności regulowanej przepisami ustawy z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze¹ a treścią dokumentów planistycznych regulowanych ustawą z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym², w szczególności określonym w nich przeznaczeniem albo sposobem wykorzystania nieruchomości.

¹ Dz.U. z 2023 r. poz. 633 ze zm., dalej: P.g.g.

² Dz.U. z 2023 r. poz. 977 ze zm., dalej: Pz.p.

Przesłanką konieczną do spełnienia w przypadku podejmowania i wykonywania działalności określonej w przepisach Prawa geologicznego i górniczego jest nienaruszanie przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w odrębnych przepisach (zob. art. 7 ust. 1 P.g.g.). Z uwagi na to, że sporządzenie dla obszaru gminy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie jest obowiązkowe, art. 7 ust. 2 P.g.g. precyzuje, że w braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podejmowanie i wykonywanie działalności określonej w przepisach Prawa geologicznego i górniczego jest dopuszczalne tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona sposobu wykorzystania nieruchomości wynikającego z planu ogólnego gminy (dawniej studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego) oraz przepisów odrębnych.

Innym przepisem odnoszącym się do relacji pomiędzy działalnością koncesjonowaną a zagospodarowaniem przestrzennym jest art. 29 ust. 1 P.g.g., który zobowiązuje organ koncesyjny do odmowy udzielenia koncesji m.in. w przypadku, gdy zamierzona działalność uniemożliwiałaby wykorzystanie nieruchomości zgodnie z jej przeznaczeniem określonym odpowiednio przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego lub przepisy odrębne, a w przypadku braku takiego planu – uniemożliwiałaby wykorzystanie nieruchomości w sposób wynikający z planu ogólnego gminy (dawniej studium) lub przepisów odrębnych.

Ponadto, zgodnie z art. 23 ust. 2a P.g.g., warunkiem uzyskania koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż, podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji, podziemne składowanie odpadów albo podziemne składowanie dwutlenku węgla jest dokonanie uzgodnienia z wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) właściwym ze względu na miejsce wykonywania zamierzonej działalności. Kryterium tego uzgodnienia jest zaś nienaruszanie zamierzoną działalnością przeznaczenia lub sposobu korzystania z nieruchomości określonego w sposób przewidziany w art. 7 P.g.g.

Podczas gdy przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym regulują obowiązujące dokumenty planistyczne oraz precyzują, jakie elementy powinny się w nich znaleźć, przepisy Prawa geologicznego i górniczego nakładają na organy odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego oraz wojewodę obowiązki dotyczące modyfikowania dokumentacji planistycznej w sposób odpowiadający zachodzącym zmianom w złożach kopalnianych, stwierdzonym decyzjami zatwierdzającymi dokumentację geologiczną złoża albo dodatek do takiej dokumentacji. Rozwiązania powyższe mają na celu kształtowanie zasad zabudowy określonych obszarów w taki sposób, by gwarantować właściwą ochronę złóż kopalin poprzez umożliwienie racjonalnego gospodarowania ich zasobami i kompleksowego wykorzystania kopalin.

Z uwagi na zależności istniejące pomiędzy możliwością uzyskania koncesji na wydobycie a zgodnością przedsięwzięcia z obowiązującymi dokumentami planistycznymi istotne jest, by procedura modyfikacji dokumentów planistycznych przeprowadzana była możliwie sprawnie i terminowo. Przyjęte przez ustawodawcę

w Prawie geologicznym i górnictwym rozwiązania z pogranicza prawa geologicznego i górnictwego oraz planowania i zagospodarowania przestrzennego powinny gwarantować skuteczną realizację obowiązku ochrony złóż kopalni. Dotychczasowe rozwiązania nie sprawdzały się jednak w praktyce, co zostało wytknięte w wystąpieniu pokontrolnym Najwyższej Izby Kontroli (NIK) powstałym po przeprowadzeniu w 2017 r. kontroli w Ministerstwie Środowiska w przedmiocie gospodarki złożami strategicznych surowców kopalnych³. Po upływie ponad 5 lat od sporządzenia przez NIK informacji o wynikach kontroli podjęto wreszcie inicjatywę ustawodawczą, by usprawnić procedury ujawniania przez jednostki samorządu terytorialnego udokumentowanych złóż kopalni w dokumentach planistycznych oraz nadzorowania tego procesu przez wojewodę i ministra właściwego do spraw środowiska.

II. DOTYCHCZASOWE ROZWIĄZANIA PRAWNE

Dotychczas przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, regulując zasady kształtowania polityki przestrzennej, przyjmowały, że na poziomie gminnego planowania przestrzennego możliwe jest przygotowanie czołowych dokumentów planistycznych w postaci studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (dalej także: studium), sporządzanego obligatoryjnie dla całego obszaru gminy (art. 9 P.z.p. w brzmieniu obowiązującym do 23.09.2023 r.), oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dalej także: plan miejscowy), sporządzanego fakultatywnie (z wyjątkiem przypadków określonych przepisami odrębnymi) i mogącego obejmować całość lub część obszaru gminy (art. 14 P.z.p. w brzmieniu obowiązującym do 23.09.2023 r.). Zgodnie z dotychczasowym art. 10 ust. 1 pkt 11 P.z.p. (w brzmieniu obowiązującym do 23.09.2023 r.) w studium należało obowiązkowo uwzględnić uwarunkowania wynikające z występowania udokumentowanych złóż kopalni, zasobów wód podziemnych oraz udokumentowanych kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla. Postanowienia studium stanowiły następnie podstawę do opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta zobowiązani byli sporządzić projekt planu miejscowego w sposób zgodny z postanowieniami studium, nienaruszający jego ustaleń (art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 P.z.p. w brzmieniu obowiązującym do 23.09.2023 r.). Obszary występowania udokumentowanych złóż kopalni i udokumentowanych kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla należało określić również w planie zagospodarowania przestrzennego województwa (art. 39 ust. 3 pkt 8 P.z.p.).

Odpowiadające rozwiązaniom zastosowanym w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dotychczasowe przepisy Prawa geologicznego i górnictwego nakładały na organy jednostek samorządu terytorialnego obowiąz-

³ Najwyższa Izba Kontroli, Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, *Informacja o wynikach kontroli – Gospodarka złożami strategicznych surowców kopalnych*, <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/17/015/LPO/> (dostęp: 30.09.2023 r.).

zek ujawniania w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz planach zagospodarowania przestrzennego województwa udokumentowanych złóż kopalin oraz udokumentowanych wód podziemnych, w granicach projektowanych stref ochronnych ujęć oraz obszarów ochronnych zbiorników wód podziemnych, a także udokumentowanych kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla, w celu ich ochrony (art. 95 ust. 1 P.g.g. w brzmieniu obowiązującym do 23.09.2023 r.). Obowiązek ten został doprecyzowany w zakresie wprowadzania do studium obszaru udokumentowanego złoża kopalin oraz obszaru udokumentowanego kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla, gdzie na samorząd gminny narzucony został termin na wprowadzenie zmian wynoszący 2 lata od zatwierdzenia dokumentacji geologicznej przez właściwy organ administracji geologicznej (art. 95 ust. 2 P.g.g. w brzmieniu obowiązującym do 23.09.2023 r.). W przypadku zaś złóż węglowodorów od 1.01.2015 r. termin ten skrócony został do 6 miesięcy od dnia zatwierdzenia dokumentacji geologicznej (art. 95 ust. 3 P.g.g. w brzmieniu obowiązującym do 23.09.2023 r.).

Dotychczas koszty związane ze zmianą studium i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obciążały co do zasady właściwe jednostki samorządu terytorialnego, z wyjątkiem kosztów sporządzenia zmiany studium spowodowanej koniecznością ujawnienia w nim złoża węglowodorów, które to ponosił przedsiębiorca, który sporządził dokumentację geologiczno-inwestycyjną takiego złoża (art. 95 ust. 3 P.g.g. w brzmieniu obowiązującym do 23.09.2023 r.).

W okresie obowiązywania powyższych przepisów w praktyce często spotykane były przypadki, w których organy gmin celowo ignorowały ciążące na nich obowiązki wynikające z przepisów Prawa geologicznego i górniczego i ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i nie wprowadzały w terminie zmian w dokumentach planistycznych mających prowadzić do uwzględnienia w nich we właściwy sposób udokumentowanych złóż kopalin⁴. Procedury mające prowadzić do zmiany tych dokumentów albo nie zostawały nigdy wszczęte, albo ciągnęły się latami, co gminy często usprawiedliwiała wysokimi kosztami i dużym nakładem pracy związanym z aktualizacją studium, a następnie odpowiednią modyfikacją planu miejscowego, przy jednoczesnym braku wystarczających środków finansowych w gminie. Wielokrotnie organy gmin traktowały zaniebdywanie przepisów dotyczących ujawniania złóż jako metodę stawiania oporu przeciwko realizacji w gminie projektów w zakresie wydobywania kopalin i świadomie unikały spełnienia swoich obowiązków.

Według przepisu art. 29 ust. 1 w zw. z art. 7 P.g.g., jeśli obowiązujące na danym terenie studium lub plan miejscowy nie pozwalały na podjęcie i wykonywanie na tym obszarze działalności określonej przepisami Prawa geologicznego i górniczego, w szczególności działalności wydobywczej (np. przewidywały prze-

⁴ Najwyższa Izba Kontroli, Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, *Informacja o wynikach kontroli...*, s. 8, 26–35.

znaczenie nieruchomości wykluczające działalność górnictw), jednostka samorządu terytorialnego, zaniedbując swoje obowiązki w zakresie uwzględnienia złoża, realnie blokowała podmiotom zainteresowanym możliwość uzyskania koncesji na wydobywanie. Trzeba mieć na względzie, że ujawnienie złóż powinno następować w konkretnym celu, jakim jest ich ochrona oraz zapewnienie racjonalnego gospodarowania kopalinami⁵. Przywołać w tym miejscu należy także art. 72 ust. 1 pkt 1 ustawy z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁶ (w brzmieniu obowiązującym do 23.09.2023 r.), zgodnie z którym w studium zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, w szczególności przez uwzględnianie obszarów występowania złóż kopalin oraz obecnych i przyszłych potrzeb eksploatacji tych złóż. Oznacza to, że w konsekwencji ujawnienia złoża w dokumencie planistycznym postanowienia tego dokumentu (w szczególności kierunki zagospodarowania terenu i jego przeznaczenie) powinny uwzględniać istnienie złoża, tak aby umożliwić jego eksploatację w przyszłości⁷.

Skutkiem negatywnym zaniechania ujawnienia złoża w studium były także przypadki zagospodarowywania terenów, na których występują udokumentowane złoża kopalin, w sposób uniemożliwiający lub ograniczający w przyszłości eksploatację takich złóż, gdyż do dokumentacji planistycznej nie wprowadzono postanowień chroniących obszar przed takim jego zagospodarowaniem. W efekcie wpływać mogło to na znaczny wzrost kosztów rozpoczęcia eksploatacji takich złóż, wiążący się np. z koniecznością usunięcia dotychczasowej infrastruktury, która powstała na terenie⁸, co w dalszej kolejności skutkowało rezygnacją przez przedsiębiorców z zamiaru podjęcia działalności wydobywczej na danym terenie.

Bezczynność organów nierzadko przyczyniała się do opóźniania procedury uzyskania koncesji przez podmioty zainteresowane jej otrzymaniem, w efekcie prowadząc np. do wygaśnięcia prawa do wnioskowania o ustanowienie na ich rzecz użytkowania górnictwa z pierwszeństwem przed innymi (zgodnie z art. 15 ust. 1 P.g.g.).

Aby zapobiec zaniechaniu lub nadmiernemu opóźnianiu się przez organy z wprowadzaniem właściwych zmian do studium, ustawodawca nałożył na wojewodę obowiązek wydania szczególnego aktu nadzoru⁹ w postaci zarządzenia zastępczego, którym wprowadzałyby on obszar udokumentowanego złoża kopaliny albo udokumentowanego kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla do studium (art. 96 ust. 1 P.g.g. w brzmieniu obowiązującym

⁵ Zob. wyrok WSA w Poznaniu z 28.03.2018 r. (IV SA/Po 38/18), LEX nr 2495091.

⁶ Dz.U. z 2022 r. poz. 1719 ze zm.

⁷ Por. wyrok WSA w Poznaniu z 28.03.2018 r. (IV SA/Po 38/18), LEX nr 2495091.

⁸ Najwyższa Izba Kontroli, Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, *Informacja o wynikach kontroli...*, s. 7.

⁹ B. Rakoczy (w:) *Prawo geologiczne i górnictwo. Komentarz*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2015, komentarz do art. 96, teza 2.

do 23.09.2023 r.). Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie miało za zadanie chronić podmioty, które byłyby ewentualnymi beneficjentami zmian, które należy wprowadzić w studium, m.in. przedsiębiorców zainteresowanych uzyskaniem koncesji na wydobycie kopaliny ze złoża podlegającego ujawnieniu. Wydanie zarządzenia zastępczego w sytuacji określonej powyżej było obligatoryjne i nie mogło zostać podjęte na zasadzie uznania administracyjnego. Zmiana w studium dokonywana w trybie zarządzenia zastępczego wywoływała skutki prawne takie jak studium (art. 96 ust. 2 P.g.g. w brzmieniu obowiązującym do 23.09.2023 r.). Wojewoda zobowiązany był wydać zarządzenie zastępcze po upływie terminu określonego w art. 95 ust. 2 P.g.g. albo w terminie 6 miesięcy od upływu 6-miesięcznego terminu na wprowadzenie do studium złoża węglowodorów. Ustawodawca zabezpieczył wykonanie obowiązku przez wojewodę jedynie w zakresie ujawniania w studium złoża węglowodorów, wprowadzając karę finansową w wysokości 1000 zł za każdy dzień zwłoki w wydaniu zarządzenia.

Rozwiązania przyjęte w dotychczasowym art. 96 P.g.g. nie przynosiły jednak oczekiwanych rezultatów, a podmioty zainteresowane uwzględnieniem złoża w studium spotykały się również z beczynnością wojewody w wydaniu zarządzenia zastępczego¹⁰. Wojewodowie nie mieli wystarczającej motywacji do terminowego wykonywania swoich obowiązków, m.in. z uwagi na brak groźby poniesienia konsekwencji finansowych zaniechania wydania zarządzenia zastępczego dotyczącego ujawnienia złóż innych kopaliny niż węglowodory.

Zaniedbywanie przez samorządy terytorialne oraz wojewodów obowiązków zmiany dokumentacji planistycznej nie było także skutecznie kontrolowane przez właściwego ministra do spraw środowiska, mimo przysługujących mu uprawnień wynikających z art. 158 pkt 2 P.g.g.¹¹

Problem stanowił także brak nałożenia przez ustawodawcę sankcji na organy gminy za niedopełnienie lub niewykonanie obowiązku w odniesieniu do ich działalności uchwałodawczej. Prócz nieskutecznej regulacji z art. 96 P.g.g. podmiotom zainteresowanym wprowadzeniem zmian w studium lub planie miejscowym nie przysługiwały żadne inne narzędzia pozwalające na zapewnienie, że do ujawnienia właściwie udokumentowanych złóż w dokumentach planistycznych ostatecznie dojdzie.

Ponadto na skuteczność procedury aktualizacji dokumentów planistycznych wpływał także brak wytyczenia terminu na realizację obowiązku ujawnienia złóż kopaliny w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przez organy jednostki samorządu terytorialnego oraz brak możliwości wydania przez wojewodę zarządzenia zastępczego wprowadzającego zmiany w tym akcie prawa miejscowego.

¹⁰ Najwyższa Izba Kontroli, Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, *Informacja o wynikach kontroli...*, s. 9–10, 24–25, 29–30.

¹¹ Najwyższa Izba Kontroli, Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, *Informacja o wynikach kontroli...*, s. 9–10, 23–25, 30.

III. MOTYWY NOWELIZACJI Z 16.06.2023 R. ORAZ 7.07.2023 R.

Tematyka wprowadzania uwarunkowań obszarów, w których występują złoża kopalin, do dokumentów planistycznych gminy lub województwa stała się z różnorodnych powodów przedmiotem zainteresowania zarówno Ministerstwa Rozwoju i Technologii, jak i Ministerstwa Klimatu i Środowiska. W efekcie tego w podobnym czasie powstały dwa projekty ustaw, które zmienić miały przepisy Prawa geologicznego i górniczego – jeden skupiający się na obszernej nowelizacji tej ustawy, a drugi wprowadzający do niej zmiany przy okazji istotnej nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Z jednej strony ustawą z 7.07.2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw¹² przeprowadzono rewolucję w obowiązujących procedurach planistycznych, mając na celu ich uproszczenie, ujednoczenie i przyspieszenie¹³. Jedną z istotniejszych zmian było usunięcie z sytemu instrumentu planistycznego w postaci studium, przy równoczesnym zastąpieniu go nowym, nieznanym dotychczas w polskim porządku prawodawstwa aktem prawa miejscowego obejmującego gminę w jej granicach administracyjnych w postaci planu ogólnego gminy (art. 1 pkt 11 i 12 nowelizacji z 7.07.2023 r.). Wprowadzone nowelizacją z 7.07.2023 r. zmiany z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego powodowały dezaktualizację niektórych dotychczasowych przepisów Prawa geologicznego i górniczego, a przez to konieczna była ich modyfikacja dla zapewnienia spójności regulacji z pogranicza prawa geologicznego i górniczego oraz planowania przestrzennego.

Ustawodawca wykorzystał jednak tę okazję do wprowadzenia w Prawie geologicznym i górniczym modyfikacji idących dalej niż prosta zamiana odniesień dotyczących studium na odniesienia dotyczące planu ogólnego gminy. Zmiany częściowo ukierunkowane były na usprawnienie procedury aktualizacji dokumentacji planistycznej w celu ochrony złóż kopalin. Projekt nowelizacji zakładał wprowadzenie w art. 95 i 96 P.g.g. zupełnie nowych rozwiązań, stanowiących załączek regulacji, które następnie zmodyfikowała ustawa z 16.06.2023 r. Przepisy wprowadzone nowelizacją z 7.07.2023 r. zaczęły obowiązywać od 24.09.2023 r.

Z drugiej strony dalej idące modyfikacje przepisów dotyczących ujawniania złóż kopalin w dokumentach planistycznych przewidziane zostały w ustawie z 16.06.2023 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw¹⁴. Projekt tej nowelizacji motywowany był w szczególności zaleceniami Naczelnej Izby Kontroli przeprowadzonymi w Ministerstwie Środowiska, wyrażonymi w raporcie „Gospodarka złożami strategicznych surowców kopalnych”, gdzie NIK przedstawiła wnioski *de lege ferenda*, wskazując m.in.

¹² Dz.U. z 2023 r. poz. 1688, dalej: nowelizacja z 7.07.2023 r.

¹³ Uzasadnienie projektu ustawy z 7.07.2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, sejm IX kadencji, druk sejmowy nr 3097, s. 1, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/E04A41DBCDB2D35EC125897C002F4A3B/%24File/3097.pdf> (dostęp: 30.09.2023 r.).

¹⁴ Dz.U. z 2023 r. poz. 2029.

potrzebę wprowadzenia zmian w obowiązujących przepisach¹⁵. Naczelna Izba Kontroli zwróciła w raporcie szczególną uwagę na skalę problemu, jakim jest zaniechanie przez gminy wprowadzania złóż do studium lub planu miejscowego, a następnie zaniechanie wydania zarządzeń zastępczych przez wojewodów. Wnioskowała m.in. o usprawnienie procedur związanych z ujawnianiem przez jednostki samorządu terytorialnego udokumentowanych złóż kopalin w dokumentach planistycznych i wydawaniem przez wojewodów zarządzeń zastępczych, a w przypadku zwłoki wojewodów – usprawnienie postępowania związanego z nakładaniem przez Ministra Środowiska kar pieniężnych. Ustawa z 16.06.2023 r. zmieniła regulacje dopiero co wprowadzone nowelizacją z 7.07.2023 r., w większości rozbudowując je, ale także – co zaskakujące – ograniczając niektóre z nich. Zmiany wprowadzone ustawą z 16.06.2023 r. obowiązywać zaczęły z dniem 28.10.2023 r.

IV. ANALIZA NOWYCH I PLANOWANYCH ROZWIĄZAŃ

Nowelizacja z 7.07.2023 r. uchyliła przepisy art. 9–13 P.z.p. dotyczące studium, równocześnie wprowadzając art. 13a–13m P.z.p. regulujące kwestie sporządzania i przyjmowania planu ogólnego gminy. Plan ogólny uchwalany będzie obligatoryjnie dla gminy i obejmować będzie cały jej teren (art. 13a P.z.p.). Ustalenia planu ogólnego uwzględniać będą musiały w szczególności znajdujące się na obszarze gminy udokumentowane złoża kopalin, kompleksy podziemnego składowania dwutlenku węgla i podziemne bezzbiornikowe magazyny substancji (art. 13b pkt 3 lit. h P.z.p.). Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego powinien zostać sporządzony w zgodzie z ustaleniami planu ogólnego (art. 20 ust. 1 P.z.p.). Nowelizacja nie modyfikowała przepisów zobowiązujących do uwzględniania w planie zagospodarowania przestrzennego województwa obszarów występowania udokumentowanych złóż kopalin i udokumentowanych kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla.

Podstawowe ograniczenia podejmowania i wykonywania działalności określonej przepisami Prawa geologicznego i górniczego wymagające zgodności takiej działalności z właściwymi dokumentami planistycznymi gminy zostały zachowane. Zmiana art. 7 ust. 2 P.g.g. wprowadzona nowelizacją z 7.07.2023 r. sprowadzała się właściwie do zamiany odwołania do studium na odwołanie do planu ogólnego gminy, a w związku z tym, w obowiązującym stanie prawnym, w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podejmowanie i wykonywanie działalności określonej przepisami Prawa geologicznego i górniczego dopuszczalne jest tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona sposobu wykorzystania nieruchomości wynikającego z planu ogólnego gminy

¹⁵ Uzasadnienie projektu ustawy z 16.06.2023 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw, sejm IX kadencji, druk sejmowy nr 3238, s. 7, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/3DCD6150EFBC9D68C12589B100434BEF/%24File/3238.pdf> (dostęp: 30.09.2023 r.).

oraz przepisów odrębnych. Tego samego rodzaju zmiana wprowadzona została w art. 29 ust. 1 P.g.g. Nowelizacja z 16.06.2023 r. nie wprowadziła w tym zakresie żadnych merytorycznych zmian.

A. OBOWIĄZEK UWZGLĘDNIENIA WYSTĘPOWANIA ŹŁÓŻ ORAZ INNYCH STRUKTUR

Kluczowe zmiany dotyczą bowiem przepisów art. 95 oraz 96 P.g.g. Nowelizacją z 7.07.2023 r. zastąpiony został dotychczasowy obowiązek ujawnienia udokumentowanych złóż, wód podziemnych czy kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla, a w jego miejsce wprowadzono obowiązek uwzględnienia występowania tych złóż oraz struktur oraz potrzebę zapewnienia możliwości ich wydobywania lub wykorzystania (art. 95 ust. 1a P.g.g.). Nowelizacja z 16.06.2023 r. rozszerzyła ponadto obowiązek uwzględnienia o strukturę w postaci wód podziemnych (art. 95 ust. 1 pkt 2 P.g.g. w brzmieniu obowiązującym od 28.10.2023 r.). Wykonywanie tego obowiązku przyczyniać ma się do zapewnienia ochrony powyższych złóż i struktur w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Przepisy nowelizacji z 7.07.2023 r. nie dookreślały jednak, co konkretnie ma zostać w tym celu uwzględnione przy dokonywaniu ustaleń planów ogólnych gminy, planów miejscowych i planów zagospodarowania przestrzennego województwa.

Problem ten rozwiązała nowelizacja z 16.06.2023 r., precyzująca elementy, które będą musiały zostać uwzględnione w ustaleniach dokumentów planistycznych w związku z uwzględnianiem występowania złoża. Należą do nich: (1) rozstrzygnięcia wynikające z decyzji zatwierdzającej dokumentację geologiczną albo dodatek do dokumentacji geologicznej oraz informacje zawarte w takiej zatwierdzonej dokumentacji albo dodatku, w szczególności dotyczące ochrony złóż kopaliny oraz obszaru wymagającego ochrony przed działaniem uniemożliwiającym zagospodarowanie złoża kopaliny; (2) rozstrzygnięcia wynikające z decyzji o uznaniu złoża kopaliny albo jego części za złożo strategiczne, jeżeli decyzja taka została wydana. Ponadto nowelizacją wprowadzono zmiany w przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którymi w planie miejscowym uwzględnia się obszar, na którym znajdują się udokumentowane złoża kopaliny, wskazując ich nazwy oraz granice występowania lub położenia (zob. art. 15 ust. 2c P.z.p. w brzmieniu obowiązującym od 28.10.2023 r.).

Przed nowelizacją, od której wymagało się spełnienia luki prawnej z zakresu ochrony złóż było ograniczenie terminem realizacji przez gminę obowiązku ujawnienia złóż wyłącznie w studium. Obecnie terminem ustawowym ograniczone jest wprowadzenie zmian koniecznych dla ochrony złóż lub innych struktur nie tylko w planach ogólnych gminy, ale także w planach miejscowych oraz planach zagospodarowania przestrzennego województw. Zmiana ta była wyczekiwana, gdyż istniała realna potrzeba zmotywowania organów gminy w dokładnie takim samym stopniu do aktualizowania studium (obecnie pla-

na ogólnego gminy), jak i planów miejscowych. W przypadku obowiązywania planu miejscowego na obszarze położenia złoża to właśnie jego zmiana grać będzie wiodącą rolę w umożliwieniu podjęcia eksploatacji złoża (zob. art. 7 P.g.g.), a ponadto realizacji inwestycji budowlanej (zob. art. 35 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane¹⁶). Z uwagi na powyższe nie przyniesie oczekiwanych skutków ujawnienie złoża wyłącznie w studium (obecnie planie ogólnym gminy), a zaniechanie ujawnienia go w obowiązującym dla obszaru planie miejscowym. Modyfikacje powinny być sprawnie i szybko wprowadzane w obydwu dokumentach.

B. TERMIN NA ZMIANĘ DOKUMENTÓW PLANISTYCZNYCH

Zmianie uległa także sama długość terminów na wprowadzenie właściwych zmian w dokumentach planistycznych. Dotychczas w przepisach Prawa geologicznego i górniczego termin na modyfikację studium różnił się w zależności od tego, czy zmiana dotyczyć miała ujawnienia złoża węglowodorów, czy złoża innej kopaliny lub struktury. Nowelizacja z 7.07.2023 r. zróżnicowała termin na wprowadzenie zmian w zależności od tego, czy złożo lub jego część uznane zostało za strategiczne (rok od dnia doręczenia decyzji w tym przedmiocie), czy też nie (2 lata od dnia doręczenia decyzji o zatwierdzeniu dokumentacji geologicznej albo dodatku do niej przez właściwy organ administracji geologicznej). Nowelizacją z 16.06.2023 r. zostały wprowadzone dalej postępujące zmiany w tym przedmiocie, zgodnie z którymi termin na modyfikację aktów planowania przestrzennego wynosi albo rok od dnia doręczenia właściwemu organowi wykonawczemu gminy kopii decyzji zatwierdzającej dokumentację geologiczno-inwestycyjną złoża węglowodorów albo dodatku do niej, albo – w odniesieniu do pozostałych złóż – 2 lata od dnia doręczenia temu organowi decyzji zatwierdzającej dokumentację geologiczną (art. 95 ust. 3 P.g.g. w brzmieniu obowiązującym od 28.10.2023 r.). Równocześnie w przypadku wszczęcia postępowania o uznanie złoża za strategiczne termin ten wynosi albo rok od dnia doręczenia właściwemu organowi wykonawczemu gminy kopii decyzji o uznaniu złoża albo jego części za strategiczne, a także – w przypadku złóż węglowodorów – decyzji o umorzeniu takiego postępowania, zgodnie z art. 94a ust. 13 P.g.g., albo – w przypadku innych kopalni niż węglowodory – 2 lata od dnia doręczenia organowi wykonawczemu gminy kopii decyzji o umorzeniu postępowania, zgodnie z art. 94a ust. 13 P.g.g. Nowe przepisy wydłużają wobec tego dotychczasowy 6-miesięczny termin na ujawnienie w studium złóż węglowodorów. Zmiana podyktowana jest wynikami analizy Ministerstwa Klimatu i Środowiska, uznającymi termin 6-miesięczny za nierealny do dochowania przez gminy¹⁷.

¹⁶ Dz.U. z 2023 r. poz. 682 ze zm.

¹⁷ Uzasadnienie projektu ustawy z 16.06.2023 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw..., s. 7.

W kontekście obliczania terminu wskazać trzeba, że zgodnie z art. 94 ust. 1 pkt 1 i 5 P.g.g. właściwy organ administracji geologicznej zobowiązany jest przelać kopie decyzji o zatwierdzeniu dokumentacji geologicznej albo dodatku do niej, o których mowa w art. 88 ust. 2 pkt 1–3 P.g.g., organom wykonawczym jednostek samorządu terytorialnego, których terytoriów dotyczy dokumentacja geologiczna, oraz wojewodzie. Podobnie art. 94a ust. 15 P.g.g. (w brzmieniu od 28.10.2023 r.) zobowiązuje ministra właściwego do spraw środowiska do przesyłania kopii decyzji wydanej w postępowaniu o uznanie złoża za strategiczne organom wykonawczym gminy i wojewodom. To właśnie od dat dokonania tych doręczeń liczony będzie bieg terminu na dokonanie zmian w dokumentacji planistycznej. Należy jednak zwrócić uwagę, że przepisy te nie gwarantują w żaden sposób, że właściwe organy wywiążą się z obowiązku przekazania kopii dokumentów jednostce samorządu terytorialnego w możliwie najkrótszym terminie. W praktyce otwiera to pole do nadużyć w postaci opóźniania doręczenia kopii decyzji organom gminy. Przyjęta dawniej data początkowa biegu terminu na wprowadzenie zmian w studium, tj. data zatwierdzenia dokumentacji geologicznej, nie pozwalała na tego rodzaju manipulacje, a równocześnie była datą początkową łatwą do ustalenia dla podmiotów zainteresowanych. Nowy sposób liczenia terminów przyczyniać może się *de facto* do ich wydłużenia.

Ryzykowne jest również przyjęcie jako daty początkowej momentu doręczenia rozstrzygnięcia odrębnego postępowania administracyjnego o uznanie złoża za strategiczne. Dopiero praktyka pokaże, ile czasu potrzeba w rzeczywistości na przeprowadzenie takiego postępowania. Jednak ze względu na to, że do wydania decyzji kończącej takie postępowanie konieczne będzie zasięgnięcie opinii innych organów (zob. art. 94a ust. 7 i 9 P.g.g. w brzmieniu obowiązującym od 28.10.2023 r.), uzasadnione są obawy, że procedura ta będzie się przedłużać ponad zakładaną przez ustawodawcę miarę. Trzeba mieć bowiem na uwadze, że wraz z biegiem terminu na dokonanie zmian w dokumentacji planistycznej będą także terminy na realizację uprawnień przez podmioty, które sporządziły dokumentację geologiczną podlegającą zatwierdzeniu, np. wspomniany już wcześniej termin trzyletni na wnioskowanie o ustanowienie użytkownika wieczystego z pierwszeństwem przed innymi.

Na marginesie wskazać należy, że przepisy Prawa geologicznego i górniczego wprowadzone ustawą z 7.07.2023 r., pomimo posługiwania się pojęciem „złoże strategiczne”, nie definiowały go, nie precyzowały kryteriów, jakie powinno ono spełniać, a ponadto nie regulowały sposobu, w jaki złoże miałyby zostać uznane za strategiczne. Luka ta wprawdzie nie pozostała w przepisach długo, gdyż zapełniona została wraz z wejściem w życie nowelizacji z 16.06.2023 r., zgodnie z którą art. 6 ust. 1 pkt 19a P.g.g. definiuje „złoże strategiczne” jako złoże kopaliny, które ze względu na jego znaczenie dla gospodarki lub bezpieczeństwa kraju podlega szczególnej ochronie prawnej. Ponadto nowo dodany art. 94a P.g.g. precyzuje procedurę wydawania decyzji w przedmiocie uznania złoża kopaliny za strategiczne, w tym szczegółowe

Kryteria, jakie spełniać musi złoża, aby mogło zostać za takie uznane (art. 94a ust. 5 P.g.g. w brzmieniu obowiązującym od 28.10.2023 r.). Niezależnie od powyższego wprowadzenie już ustawą z 7.07.2023 r. zapisów dotyczących złóż strategicznych uznać należy za nieprzemyślane i wyprzedzające realną potrzebę uregulowania tej kwestii w ustawie.

C. KOSZTY ZMIANY DOKUMENTÓW PLANISTYCZNYCH

Nowością jest zmiana zasad ponoszenia kosztów związanych ze zmianą dokumentów planistycznych, o której mowa w art. 95 ust. 2 P.g.g. Od wejścia w życie nowelizacji z 7.07.2023 r. kosztami takimi za każdym razem obciążony był podmiot zainteresowany, tj. na rzecz którego zatwierdzono dokumentację geologiczną złoża kopaliny lub dodatek do takiej dokumentacji (art. 95 ust. 2a P.g.g.). Od 28.10.2023 r. przepis ten został istotnie zmodyfikowany. Po pierwsze, podmiot zainteresowany ponosi wyłącznie koszty sporządzenia zmiany planu ogólnego gminy oraz zmiany planu miejscowego, gdyż w zupełności zrezygnowano z obciążania go kosztami sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Po drugie, koszty sporządzenia zmiany dokumentów planistycznych poniesione zostaną obligatoryjnie wyłącznie przez podmiot, na rzecz którego zatwierdzono dokumentację geologiczną złoża lub dodatek do tej dokumentacji, obejmujące złoża kopaliny, o którym mowa w art. 10 ust. 1 P.g.g. (tj. złoża węgłowodorów, węgla kamiennego, metanu występującego jako kopalina towarzysząca, węgla brunatnego, rud metali z wyjątkiem darniowych rud żelaza, metali w stanie rodzimym, rud pierwiastków promieniotwórczych, siarki rodzimej, soli kamiennej, soli potasowej, soli potasowo-magnezowej, gipsu i anhydrytu, kamieni szlachetnych, pierwiastków ziem rzadkich oraz gazów szlachetnych), i tylko jeżeli koszty te wynikają z realizacji przez gminę obowiązku określonego w art. 95 ust. 3 pkt 1 albo ust. 4 pkt 1 P.g.g., a więc wyłącznie w przypadkach dotyczących złóż węgłowodorów albo złóż uznanych za strategiczne. W pozostałych przypadkach podmiot zainteresowany może (ale nie musi) ponieść koszty sporządzenia zmian, chyba że w następstwie zmian wprowadzone zostaną regulacje umożliwiające prowadzenie działalności polegającej na wydobyciu kopaliny ze złoża – wówczas poniesienie kosztów przez podmiot zainteresowany jest obligatoryjne. Jeśli kosztami sporządzenia zmian nie zostanie obciążony podmiot zainteresowany, to poniesione zostaną one w dotychczasowy sposób – przez właściwe jednostki samorządu terytorialnego.

Przeniesienie kosztów sporządzenia zmian planów na podmioty, na rzecz których zatwierdzono dokumentację geologiczną złoża lub dodatek do niej, zgodnie z założeniami ustawodawcy przyczynić ma się do nadania podmiotom zainteresowanym eksploatacją kopaliny realnego wpływu na uruchomienie postępowania, w ramach którego nastąpi uwzględnienie występowania złóż kopaliny w planach ogólnych gminy i planach miejscowych, a w konse-

kwencji także przyspieszenie wprowadzania zmian do dokumentów planistycznych¹⁸. Takie rozwiązanie powoduje, że przyczyną zaniechania przez organy gminy wypełnienia ich ustawowych obowiązków rzeczywiście nie powinien być już więcej brak funduszy w gminie wystarczających do przeprowadzenia zmian. Rozwiązanie to nie odbiega również znacząco od stosowanej praktyki, zgodnie z którą organy gminy pozyskiwały fundusze na wprowadzenie modyfikacji dokumentów planistycznych na podstawie porozumień z podmiotami zainteresowanymi. Podmioty te gotowe były ponieść dodatkowe koszty, aby zwiększyć swoje szanse na powodzenie już i tak wystarczająco kosztownej inwestycji. Dla spełnienia założeń ustawodawcy wystarczające byłoby jednak wprowadzenie norm regulujących przypadki fakultatywnego ponoszenia kosztów przez podmioty zainteresowane, przy nałożeniu obowiązku poniesienia tych kosztów jedynie w przypadkach złóż węglowodorów lub złóż strategicznych.

D. ZARZĄDZENIE ZASTĘPCZE

Z uwagi na zmianę art. 95 P.g.g. konieczna była modyfikacja ściśle powiązanego z nim art. 96 P.g.g. Dotychczas uprawnienie wojewody do wydania zarządzenia zastępczego w sytuacji zaniechania przez jednostkę samorządu terytorialnego dopełnienia obowiązków ujawnienia złoża dotyczyło jedynie spraw związanych z wprowadzeniem złoża do studium. Nowelizacja z 7.07.2023 r. dokonała rozszerzenia uprawnień wojewody do wydania zarządzenia zastępczego zmieniającego nie tylko plan ogólny gminy (zastępujący dotychczasowe studium), ale także plan miejscowy oraz plan zagospodarowania przestrzennego województwa.

Rozwiązanie powyższe pokrywać ma się z zaleceniami pokontrolnymi NIK sprowadzającymi się do usprawnienia procedury wydawania przez wojewodów zarządzeń zastępczych¹⁹. Posiada ono podobne zalety, jakie przywołano, analizując regulację narzucającą organom gminy termin na dokonanie zmiany nie tylko planu ogólnego gminy, ale także planu miejscowego. Z uwagi na pierwszorzędne znaczenie planu miejscowego przyznanie wojewodzie uprawnienia do wydania zarządzenia zastępczego go należy oceniać pozytywnie.

W celu usprawnienia procedury wydawania zarządzeń zastępczych konieczne było także narzucenie wojewodzie terminu ustawowego na ich wydanie, z uwagi na to, że dotychczas 6-miesięczny termin ograniczał tylko wyjątkowo wydanie zarządzenia zastępczego w sprawach dotyczących złóż węglowodorów, a termin właściwy w pozostałych przypadkach budził wątpliwości inter-

¹⁸ Uzasadnienie projektu ustawy z 16.06.2023 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw..., s. 9.

¹⁹ Uzasadnienie projektu ustawy z 16.06.2023 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw..., s. 10.

pretacyjne²⁰. Nowelizacją z 7.07.2023 r. zobowiązano wojewodę do wydania zarządzenia zastępczego w terminie 6 miesięcy od dnia upływu terminu określonego w art. 95 ust. 2 P.g.g. w każdym przypadku. Regulacja ta nie pozostała jednak długo, gdyż zgodnie z nowelizacją z 16.06.2023 r. 6-miesięczny termin dotyczy obecnie jedynie przypadków bezskutecznego upływu terminu na zmianę studium, planu miejscowego albo planu zagospodarowania przestrzennego województwa określonego w przepisach np. art. 95 ust. 3 pkt i ust. 4 pkt 1 P.g.g. (w brzmieniu obowiązującym od 28.10.2023 r.), tj. przypadków dotyczących złóż węglowodorów albo złóż strategicznych. W pozostałych sytuacjach termin na wydanie zarządzenia zastępczego wydłużony zostanie do 2 lat od bezskutecznego upływu terminu na wprowadzenie zmian w dokumentacji planistycznej.

Samo wprowadzenie terminu wydawania przez wojewodów zarządzeń zastępczych w sprawach innych niż dotyczące ujawniania złoża węglowodorów uznać należy za właściwe posunięcie w celu usprawnienia procedury. Brak jednak uzasadnienia dla wydłużenia tego terminu aż do 2 lat. Rozwiązanie takie pozwala na wprowadzenie zmian w dokumentach planistycznych dopiero po upływie 4 lat od daty doręczenia właściwych decyzji, podczas gdy w tym samym czasie biegą terminy na realizację innych uprawnień przez podmioty zainteresowane, np. możliwość skorzystania z prawa pierwszeństwa do wnioskowania o ustanowienie użytkownika górniczego, która wygasa z upływem 3 lat od doręczenia tych decyzji.

E. SKUTKI NIEDOPEŁNIENIA OBOWIĄZKÓW

Z perspektywy egzekwowania od organów gminy wypełniania ciężących na nich obowiązków w zakresie aktualizowania dokumentów planistycznych istotne zmiany zaszły także w przedmiocie sposobu wymierzania i wysokości kary związanej z niedopełnieniem obowiązków wprowadzenia zmian koniecznych dla ochrony złóż kopalin, kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz podziemnych bezzbiornikowych magazynów substancji. Dotychczas przepisy nie przewidywały możliwości ukarania karą finansową organów gminy w sytuacji zaniechania przez nie terminowej zmiany studium w oparciu o art. 95 ust. 2 P.g.g. Od momentu wejścia w życie nowelizacji z 7.07.2023 r. przy wydaniu przez wojewodę zarządzenia zastępczego na gminę lub samorząd województwa miała zostać obligatoryjnie nałożona kara w wysokości 30.000 zł – za uchybienie terminu 2-letniego, a w przypadku uchybienia rocznemu terminowi dotyczącemu złóż uznanych decyzją za strategiczne – w wysokości wynoszącej aż 120.000 zł.

Przepisy przewidują równocześnie przypadki, w których – pomimo przekroczenia ustawowego terminu – organy nie poniosą kary. Wojewoda zobowiązany

²⁰ Np. wyrażany był pogląd o braku ograniczenia wojewody jakimkolwiek terminem, zob. H. Schwarz, *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, Warszawa 2013, t. 1, komentarz do art. 96, teza 3.

jest odstąpić od wymierzenia kary w przypadku, gdy gmina lub samorząd województwa wykażą, że niezwłocznie przystąpiły do procedury wprowadzania zmian w dokumentacji planistycznej, jednak z przyczyn od nich niezależnych nie udało się zachować ustawowego terminu (art. 96 ust. 1b P.g.g.), a ponadto uchylić karę, jeżeli już po jej nałożeniu gmina lub samorząd województwa wykażą istnienie powyższych okoliczności (art. 96 ust. 1c P.g.g.).

Obecnie, z uwagi na to, że nowelizacja z 16.06.2023 r. odstąpiła od wymierzania kar finansowych samorządowi województwa, przepis art. 96 ust. 1a P.g.g., który wszedł w życie 28.10.2023 r., ogranicza obowiązek wojewody do wymierzenia kary tylko wobec gminy. Zmianie uległ również katalog przypadków, w których wymierzona zostanie wyższa z kar w kwocie 120.000 zł, który obejmuje nie tylko przypadki dotyczące złóż strategicznych, ale także złóż węglowodorów.

Ponadto utrzymana została zasada, że w przypadku wydania zarządzenia zastępczego koszty sporządzenia zmiany dokumentu planistycznego gminy poniesie ta gmina, której dotyczy zarządzenie zastępcze (art. 96 ust. 3 P.g.g.). Nowelizacja z 7.07.2023 r. zakładała obciążenie wojewody kosztami sporządzenia zmiany planu zagospodarowania przestrzennego województwa, pomysł ten odrzucony został w ustawie z 16.06.2023 r. Równocześnie przepisy art. 96 ust. 3 P.g.g., które weszły w życie 28.10.2023 r., zobowiązują gminę do przekazania wojewodzie kosztów poniesionych na poczet zmiany dokumentów planistycznych przez podmiot zainteresowany na podstawie art. 95 ust. 5 i 6 P.g.g.

Samo rozwiązanie dotyczące obowiązku karania jednostek samorządu terytorialnego z tytułu naruszenia przez nie obowiązków w zakresie modyfikacji dokumentacji planistycznej, prowadzącego do wydania przez wojewodę zarządzenia zastępczego, powinno przyczynić się do usprawnienia procedury nowelizowania dokumentów planistycznych. Brak groźby poniesienia przez gminę konsekwencji finansowych swojej beczynności grał kluczową rolę w umacnianiu takich szkodliwych postaw organów gminy. Nowe przepisy gwarantują również, że gmina, która nie wypełniła swoich obowiązków, nie będzie mogła zatrzymać pieniędzy uzyskanych na ten cel od podmiotów zainteresowanych. W uzasadnieniach do projektów nowelizacji nie przedstawiono argumentacji, która wyjaśniałaby przyjęte kwoty kary. Odpowiadają one niejako przedstawionym w zaleceniach pokontrolnych NIK szacunkom gmin co do kosztów wprowadzenia zmian do studium (tj. 30.000–150.000 zł)²¹.

Realizując kolejne zalecenie NIK, dotyczące procedury karania wojewody za zwłokę w wydawaniu zarządzeń zastępczych²², ustawodawca rozwiązał wątpliwości interpretacyjne, które blokowały w praktyce stosowanie kar pieniężnych wobec wojewody, wynikające z użycia w dotychczasowym art. 96 ust. 4 P.g.g.

²¹ Najwyższa Izba Kontroli, Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, *Informacja o wynikach kontroli...*, s. 26.

²² Najwyższa Izba Kontroli, Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, *Informacja o wynikach kontroli...*, s. 25–26.

pojęcia „organ wyższego stopnia”, wskazując, że organem właściwym do wymierzania kary wojewodzie jest minister właściwy do spraw środowiska.

W celu zniechęcenia wojewody do beczynności w wydawaniu zarządzeń zastępczych przepisy nowelizacji z 7.07.2023 r. rozszerzyły katalog przypadków, w których minister właściwy do spraw środowiska zobowiązany jest wymierzyć wojewodzie karę w wysokości 1000 zł za każdy dzień zwłoki na wszystkie przypadki zaniechania przez wojewodę terminowego wydania zarządzenia zastępczego na podstawie art. 96 ust. 1 P.g.g. Jednakże przepisy nowelizacji z 16.06.2023 r. z powrotem ograniczyły możliwość wymierzenia kary jedynie do przypadków zaniechania wydania zarządzenia zastępczego w terminie przewidzianym dla spraw dotyczących złóż węglowodorów lub złóż strategicznych. Rozwiązanie to ignoruje zalecenia NIK odnoszące się do ujednolicenia zapisów dotyczących wymierzania kar niezależnie od tego, jakiego typu złoża podlegać ma ujawnieniu²³. Zmiana nie przyczyni się w żaden sposób do wzrostu skuteczności wydawania przez wojewodę zarządzeń zastępczych.

Z wniosków pokontrolnych NIK dotyczących procedury wydawania zarządzeń zastępczych nie zrealizowano także zalecenia dotyczącego konieczności doprecyzowania zakresu i trybu zmiany dokumentów planistycznych wprowadzanych takim zarządzeniem²⁴. Zaniechano wyjaśnienia kwestii stanowiących wątpliwości interpretacyjne, szczególnie w przedmiocie odpowiedniego stosowania przepisów ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym²⁵, w sytuacji gdy w art. 96 P.g.g. nie sprecyzowano, które konkretnie przepisy stosować należy odpowiednio²⁶.

V. WNIOSKI

Za słuszne uznać należy podjęcie wreszcie przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska inicjatywy ustawodawczej i próbę realizacji zaleceń NIK wyrażonych w wystąpieniu pokontrolnym z 2018 r. Rozczarowujący jest jednak fakt, że na wprowadzenie nowych rozwiązań oczekiwać trzeba było ponad 5 lat. Stanowi to kolejny przykład zaniechań i przewlekłości prac ze strony Ministerstwa z zakresu gospodarki zasobami kopalin w Polsce.

Pozytywnie ocenić należy rozwiązania zapelniające istniejące dotychczas luki w przepisach, których istnienie umożliwiałoby organom jednostek samorządu terytorialnego celowe opóźnianie lub całkowite odstępowanie od ujawnienia złóż w dokumentach planistycznych. Właściwym kierunkiem zmian jest ujednolicenie traktowania obowiązku wprowadzenia zmian do planu ogólnego gmi-

²³ Najwyższa Izba Kontroli, Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, *Informacja o wynikach kontroli...*, s. 13.

²⁴ Najwyższa Izba Kontroli, Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, *Informacja o wynikach kontroli...*, s. 13–14.

²⁵ Dz.U. z 2023 r. poz. 633 ze zm.

²⁶ Szerzej zob. zob. H. Schwarz, *Prawo...*, komentarz do art. 96, teza 6; B. Rakoczy (w:) *Prawo...*, komentarz do art. 96, teza 5.

ny i planu miejscowego zarówno przez organy gminy, jak i przez wojewodę w formie zarządzenia zastępczego. Mimo częściowego wypełnienia zaleceń NIK ustawodawca zdecydował o wprowadzeniu do przepisów Prawa geologicznego i górniczego również wielu rozwiązań budzących zastrzeżenia.

Krytycznie patrzeć należy na fakt, że ustawodawca najpierw wprowadził rozwiązania, które weszły w życie 24.09.2023 r., które zostały częściowo wycofane lub znacząco zmodyfikowane już 28.10.2023 r. (a więc niewiele ponad miesiąc później). Prowadzi to wyłącznie do powstania chaosu w legislacji.

ABSTRACT

adw. Aleksandra Bieniak

Is an advocate; she was admitted to the Warsaw Bar Association in 2021. She graduated law from the Faculty of Law and Administration of the Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw. She specializes in company law, real estate, and arbitration proceedings. She co-authored the publication titled "Umowy, pisma korporacyjne i procesowe z zakresu obsługi spółki z o.o. z objaśnieniami i płytą CD" [Eng. "Contracts, Corporate Letters and Pleadings of a Limited Liability Company with Explanations and a CD"].

The impact of amendments to the Geological and Mining Law on the relationship between the procedure for disclosing mineral deposits in planning documents and obtaining a licence to extract minerals from a deposit

The subject of this article is an analysis of amendments introduced in the provisions of the Act of 9 June 2011 - Geological and Mining Law, by the amending Acts of 7 July 2023 and 16 June 2023, which concerned, among others, disclosing mineral deposits in municipal and voivodeship planning documents in order to ensure proper protection of the deposits. The article attempts to assess the amendments in terms of their impact on improving the procedure for updating the planning documents, and thus securing the interests of entities interested in obtaining mining licences. The issues discussed in the article are a topic of broad interest, affecting not only the protection of strategic mineral deposits, but also common minerals. The article does not contain an in-depth analysis of the issue of strategic deposits or the ban on permanent development or use of land.

Keywords: *Geological and Mining Law, spatial planning and development, licence, disclosure of mineral deposit, protection of mineral deposits*

adw. Aleksandra Bieniak

e-mail: a.bieniak@kancelaria-bieniak.pl

Adwokat wpisana na listę Izby Adwokackiej w Warszawie od 2021 r. Ukończyła studia prawnicze na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie. Specjalizuje się w prawie spółek, tematyce nieruchomości oraz postępowaniach arbitrażowych. Jest współautorem publikacji *Umowy, pisma korporacyjne i procesowe z zakresu obsługi spółki z o.o. z objaśnieniami i płytą CD*.

BIBLIOGRAFIA ZAŁĄCZNIKOWA

Najwyższa Izba Kontroli, Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, Informacja o wynikach kontroli – Gospodarka złożami strategicznych surowców kopalnych, <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/17/015/LPO/> (dostęp: 30.09.2023 r.)

Rakoczy Bartosz (w:) *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2015

Schwarz Hubert, *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, Warszawa 2013, t. 1

Pojęcia kluczowe: *powierzchnia ziemi, historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi, szkoda w powierzchni ziemi, remediacja, „bomba ekologiczna”*

Artykuły

Bartosz Draniewicz

„BOMBY EKOLOGICZNE” (ZANIECZYSZCZENIA POWIERZCHNI ZIEMI) – WĘZŁOWE ASPEKTY PRAWNE

Artykuł podejmuje problematykę prawnych aspektów zanieczyszczonych powierzchni ziemi. Autor zwraca uwagę na to, że ustawodawca dokonał podziału szkód w powierzchni ziemi na historyczne zanieczyszczenia powierzchni ziemi i szkody w powierzchni ziemi, przy czym rozstrzygająca jest data ich powstania tudzież wywołujące je zdarzenie. W nawiązaniu do tego podziału w pierwszej kolejności przedstawione są zagadnienia wspólne, a następnie kwestie odnoszące się do historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi oraz szkody w powierzchni ziemi. Rozważania obejmują w obu przypadkach kluczowe zagadnienia: kryteria oceny wystąpienia szkody, jej identyfikację, podmiot odpowiedzialny, remediację. Punktem odniesienia są przede wszystkim przepisy ustawy z 13.04.2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie oraz ustawy z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska.

1. WPROWADZENIE

Jeszcze kilkanaście lat temu szacowano, że tereny zdegradowane i zdewastowane, w tym zanieczyszczone, stanowią w Polsce nawet 3% jej terytorium¹. Źródłem zanieczyszczeń były i są m.in. działania związane z dystrybucją i magazynowaniem paliw, przemysł hutniczy, koksowniczy, gazownie, przemysł chemiczny, włókienniczy, garbarnie, galwanizernie, produkcja azbestu, gospodarowanie odpadami, tereny wojskowe². Pomimo obowiązywania przez wiele

¹ L. Wysokiński, *Degradacja i stopień zanieczyszczenia gruntów w Polsce. Materiały na Konferencję Naukowo-Techniczną. Zagospodarowanie gruntów zdegradowanych – badania, kryteria oceny, rekultywacja*, s. 143–150, Warszawa 2004, s. 150.

² Działania organów administracji publicznej w zakresie usuwania historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi. Informacja o wynikach kontroli NIK – KSI.430.004.2018, dalej: Informacja NIK, Warszawa 2019, s. 7.

lat rozwiązań ustawowych poświęconych temu zagadnieniu tzw. bomby ekologiczne³ to wciąż istotny problem⁴, także w aspekcie prawnym, na co zwraca się uwagę chociażby w uzasadnieniu⁵ do uchwalonej w dniu 16.06.2023 r. ustawy o wielkoobszarowych terenach zdegradowanych⁶.

Antycypując dalsze rozważania, należy podkreślić, że reżim prawny odnoszący się do zanieczyszczeń powierzchni ziemi jest różny w zależności od tego, czy mamy do czynienia ze szkodą w środowisku dotyczącą powierzchni ziemi w rozumieniu art. 6 pkt 11 lit. c ustawy z 13.04.2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie⁷, czy też z „historycznym zanieczyszczeniem powierzchni ziemi” objętym reżimem prawnym ustawy z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁸. W dalszej części artykułu po przedstawieniu zagadnień ogólnych i w części wspólnych, z racji tego, że kwestie historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi i szkód w powierzchni ziemi jako rodzajów szkód w środowisku są uregulowane w różnych aktach prawnych, będą one opisane oddzielnie.

2. RODZAJE SZKÓD

Ustawa szkodowa nie definiuje odrębnie „szkody w powierzchni ziemi”. Jest ona jednym z desygnatów szerszego pojęcia „szkody w środowisku”. Zgodnie z art. 6 pkt 11 lit. c tego aktu prawnego przez „szkodę w środowisku”⁹ rozumie się „negatywną, mierzalną zmianę stanu lub funkcji elementów przyrodniczych, ocenioną w stosunku do stanu początkowego, która została spowodowana bezpośrednio lub pośrednio przez działalność prowadzoną przez podmiot korzystający ze środowiska: (...) c) **w powierzchni ziemi**, przez co rozumie się zanieczyszczenie gleby lub ziemi, w tym w szczególności zanieczyszczenie

³ Potoczne określenie miejsc zanieczyszczonych substancjami niebezpiecznymi, np. tereny po byłych zakładach przemysłowych, miejsca składowania odpadów niebezpiecznych itp.

⁴ W podsumowaniu wyników kontroli NIK wskazano: „Organy administracji publicznej nie знаły faktycznej skali historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi i zagrożeń jakie one wywołują. System identyfikacji i usuwania historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi nie funkcjonował skutecznie na każdym szczeblu administracji publicznej. Nie ujawniając historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi, uniemożliwiono ich skuteczną eliminację, narażając użytkowników tych terenów na oddziaływanie szkodliwych dla życia i zdrowia ludzi substancji. Brak wskazania lokalizacji historycznych zanieczyszczeń ogranicza możliwość zdefiniowania skali zagrożenia oraz zapewnienia niezbędnych środków finansowych na skuteczne ich usunięcie. Zanieczyszczenie gruntu ma istotne skutki dla władających powierzchnią ziemi oraz ewentualnych nabywców, ponieważ odpowiedzialność za zanieczyszczenie na danej nieruchomości obciąża jej właściciela”. Informacja NIK, s. 9.

⁵ Druk nr 3280. Rządowy projekt ustawy o wielkoobszarowych terenach zdegradowanych. Uzasadnienie, s. 1–5.

⁶ Dz.U. poz. 1719.

⁷ Dz.U. z 2020 r. poz. 2187, dalej: ustawa szkodowa.

⁸ Dz.U. z 2022 r. poz. 2556, dalej: p.o.ś.

⁹ Pod literą a art. 6 pkt 11 znajduje się szkoda „w gatunkach chronionych lub chronionych siedliskach przyrodniczych”, a pod literą b art. 6 pkt 11 szkoda „w wodach”.

mogące stanowić zagrożenie dla zdrowia ludzi”. Szkada w powierzchni ziemi (w rozumieniu ustawowym) jest więc jednym z rodzajów szkód środowiskowych. Ustawa szkodowa nie obejmuje swoim zakresem szkód wyrządzonych przez każdego, ale przez ustawowo wskazane podmioty¹⁰ (kwestię tę omawiam w punkcie 5.3. artykułu). Ten akt prawny znajduje również zastosowanie do bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku, przez co należy rozumieć wysokie prawdopodobieństwo wystąpienia szkody w środowisku w dającej się przewidzieć przyszłości (art. 2 ust. 1 w związku z art. 6 pkt 1 ustawy szkodowej).

Pojęcie „historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi” (dalej: zanieczyszczenie historyczne) zostało wprowadzone do polskiego porządku prawnego za sprawą ustawy z 11.07.2014 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw¹¹. Na jej mocy, z dniem 5.09.2014 r., do słowniczka ustawowego Prawa ochrony środowiska (art. 3 pkt 5a) została wprowadzona następująca definicja¹²: „Ilekroć w ustawie jest mowa o historycznym zanieczyszczeniu powierzchni ziemi – rozumie się przez to zanieczyszczenie powierzchni ziemi, które zaistniało przed dniem 30.04.2007 r. lub wynika z działalności, która została zakończona przed dniem 30.04.2007 r.; rozumie się przez to także szkodę w środowisku w powierzchni ziemi w rozumieniu art. 6 pkt 11 lit. c ustawy z 13.04.2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz.U. z 2020 r. poz. 2187), która została spowodowana przez emisję lub zdarzenie, od którego upłynęło więcej niż 30 lat”. Odsyła do niej wprost art. 6 pkt 7a ustawy szkodowej.

Jednocześnie w ustawie szkodowej art. 4 pkt 1 otrzymał brzmienie: „Przepisów ustawy nie stosuje się do bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku, która zaistniała przed dniem 30.04.2007 r. lub wynika z działalności, która została zakończona przed dniem 30.04.2007 r., a także jeżeli od emisji lub zdarzenia, które spowodowały bezpośrednie zagrożenie szkodą lub szkodę w środowisku, upłynęło więcej niż 30 lat, w tym do historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi”.

¹⁰ Zob. M. Górski, *Odpowiedzialność administracyjna w ochronie środowiska – zagadnienia podstawowe*, Poznań 2007, s. 20–25; K. Kwaśnicka, *Odpowiedzialność administracyjna w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2011, s. 169–170; A. Nieć, *Zanieczyszczenie gleby lub ziemi fenolem jako przesłanka wystąpienia szkody w powierzchni ziemi*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015/3, s. 63–64; B. Rakoczy, *Komentarz do ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie*, Warszawa 2008, s. 47–48.

¹¹ Dz.U. poz. 1101, dalej: nowela z 2014 r., uzasadnienie do projektu noweli z 2014 r. (VII.2162, zm.: ustawa – Prawo ochrony środowiska oraz niektóre inne ustawy – www.sejm.gov.pl) zawiera opis stanu prawnego obowiązującego do czasu nowelizacji. Projektodawcy skonstatowali, że „Analiza obowiązujących rozwiązań prawnych pozwala stwierdzić, że kwestie ochrony i rekultywacji powierzchni ziemi, które są regulowane w kilku aktach prawnych, tworzą skomplikowany i niespójny system, który nastęrcza trudności zarówno interpretacyjnych, jak i wykonawczych organom administracji publicznej, podmiotom gospodarczym oraz obywatelom”.

¹² Przywołuję obecne brzmienie przepisu.

Skąd 30.04.2007 r. w pierwszej części definicji? Mianowicie od tego właśnie dnia obowiązuje ustawa szkodowa, co z kolei wynika z obowiązku transpozycji przez państwa członkowskie dyrektywy 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 21.04.2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu¹³ właśnie do tej daty¹⁴.

Druga część definicji dotyczy szkód, które zostały spowodowane przez emisję lub zdarzenie, od którego upłynęło więcej niż 30 lat. Zgodnie z wolą ustawodawcy (w ślad za powyżej wskazaną dyrektywą 2005/35/WE¹⁵) takie „dawne” szkody nie są objęte zakresem ustawy szkodowej, a są przedmiotem regulacji w Prawie ochrony środowiska, mieszcząc się w definicji „historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi”.

Należy podkreślić, że jest to pewne uproszczenie, albowiem przepisy tych ustaw i rozporządzeń do nich uzupełniają się, chociażby poprzez odesłania do siebie wzajemnie, o czym będzie mowa poniżej, a także mogą zdarzać się sytuacje nakładania „szkód historycznych” na te współczesne. Ministerstwo Środowiska w „Wytycznych dla starostów dotyczących identyfikacji potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi”¹⁶ wskazało, że identyfikując zanieczyszczenia o charakterze historycznym, starosta może natrafić na zanieczyszczenia współczesne, z których część stanowić będzie szkody w środowisku w powierzchni ziemi. W wykazie powinna znaleźć się informacja o zanieczyszczeniu historycznym oraz dodatkowa informacja o istnieniu innych zanieczyszczeń o charakterze współczesnym. Na etapie identyfikacji zanieczyszczenia może również zdarzyć się przypadek, w którym zagrożenie szkodą lub szkoda w środowisku wprawdzie rozpoczęły się przed 30.04.2007 r., ale istnieje ciągłość powodowania szkody po tej dacie. W takim przypadku, jeżeli dane zanieczyszczenie zostanie uznane za szkodę w środowisku, to powinno być ono umieszczone w rejestrze szkód w środowisku, a nie w rejestrze historycznych zanieczyszczeń powierzchni¹⁷.

Dodatkowo mogą się pojawić kwestie kolizji z innymi przepisami, a w szczególności ustawy z 3.02.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych¹⁸. Artykuł 22a ust. 1 tego ostatniego aktu prawnego wskazuje, że przepisów o rekultywacji

¹³ Dz.Urz. L 143 z 30.04.2004 r., s. 56.

¹⁴ Zgodnie z art. 19 ust. 1 dyrektywy 2004/35/WE państwa członkowskie wprowadzają w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy przed dniem 30.04.2007 r. i niezwłocznie powiadamiają o tym Komisję. Ujęcie „szkody dotyczącej powierzchni ziemi” w dyrektywie 2004/35/WE omawia A. Wasielewski, *Odpowiedzialność publicznoprawna za zanieczyszczenie (skażenie) gruntu wedle prawa wspólnotowego i w prawie polskim* (w:) *Prawo i Polityka w ochronie środowiska. Studia z okazji 40-lecia pracy naukowej Jerzego Sommera*, Wrocław 2006, s. 149–155.

¹⁵ Zob. art. 17 *in fine* dyrektywy 2004/35/WE.

¹⁶ Dokument dostępny między innymi na stronie <https://warszawa.wios.gov.pl/download/1/3691/wytycznedlastarostow.pdf> (dostęp: 13.09.2023 r.).

¹⁷ Zob. wyrok NSA z 26.06.2014 r. (II OSK 185/13) oraz Wytyczne dla starostów..., s. 17–18.

¹⁸ Dz.U. z 2022 r. poz. 2409.

gruntów nie stosuje się do gruntów, które zostały **zanieczyszczone substancjami, preparatami, organizmami lub mikroorganizmami**. Wówczas, po myśli art. 22a ust. 2 tej ustawy, do gruntów zanieczyszczonych po dniu 30.04.2007 r. stosuje się przepisy ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, a przed dniem 30.04.2007 r. przepisy ustawy – Prawo ochrony środowiska.

Należy również wspomnieć o ustawie z 14.12.2012 r. o odpadach¹⁹, która obejmuje swoim zakresem kwestię rekultywacji składowisk odpadów. Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z 28.08.2008 r. (II OW 42/08) uznał, że „Składowanie odpadów na składowisku nie może być uznane za szkodę w powierzchni ziemi w rozumieniu art. 35 ust. 2 ustawy z 13.04.2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (...), a zamknięcie i rekultywacja urządnego składowiska odpadów nie stanowi rekultywacji ziemi lub gleby zanieczyszczonej substancjami, preparatami lub organizmami (por. art. 22a ustawy z 3.02.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (...)). Powstała z tytułu funkcjonowania tego składowiska szkoda nie odpowiada bowiem definicji szkody w powierzchni ziemi zawartej w art. 6 pkt 11 lit. c ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Zarówno składowanie i magazynowanie odpadów jak i niektóre kwestie związane z likwidacją składowisk odpadów regulują przepisy rozdziału 7 ustawy z 27.04.2001 r. o odpadach²⁰. Jest to więc szkoda innego rodzaju, niż szkoda w powierzchni ziemi. Jeżeli składowisko powstało przed dniem 30.04.2007 r. w wyniku działalności, która także została zakończona przed tą datą, w sprawie ma zastosowanie art. 35 ust. 1 ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, to znaczy stosuje się w niej przepisy dotychczasowe, w tym określające też właściwość organu”.

Nadto w dniu 16.06.2023 r. została uchwalona specustawa o wielkoobszarowych terenach zdegradowanych²¹. Ma ona relatywnie wąski zakres zastosowania²². Mianowicie dotyczy ona miejsc gromadzenia w przeszłości odpadów, nazywanych w publicystyce „bombami ekologicznymi”²³, na wielkoobszarowych

¹⁹ Dz.U. z 2023 r. poz. 1587.

²⁰ Ustawa z 27.04.2001 r. o odpadach (Dz.U. z 2010 r. poz. 185), uchylona z dniem 23.01.2013 r. przez ustawę o odpadach z 14.12.2012 r. Samo rozstrzygnięcie NSA zachowało swoją aktualność również pod rządami nowej ustawy.

²¹ Ustawa z dnia 16 czerwca 2023 r. o wielkoobszarowych terenach zdegradowanych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1719).

²² Zob. art. 3 tej ustawy.

²³ Art. 2 pkt 2 i pkt 5 ustawy o wielkoobszarowych terenach zawierają następujące definicje: „**miejsce gromadzenia historycznych odpadów przemysłowych** – rozumie się przez to miejsce niebędące składowiskiem odpadów w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 25 ustawy z 14.12.2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2023 r. poz. 1587, 1597 i 1688), w którym znajdują się odpady przemysłowe zgromadzone przed dniem 1.10.2001 r. i wytworzone przez zakład w rozumieniu art. 3 pkt 48 ustawy z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska, za pomocą którego w przeszłości działalność gospodarczą prowadzili Skarb Państwa, państwowa osoba prawna lub jednostki gospodarki społecznej, nawet jeżeli po dniu 1.10.2001 r. w tym miejscu nadal były umieszczane odpady przemysłowe lub inne odpady”; „**składowisko historycznych odpadów przemysłowych** – rozumie się przez to składowisko odpadów w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 25 ustawy

terenach państwowych zakładów przemysłowych w czasach przed obowiązywaniem szczegółowych przepisów regulujących gospodarowanie odpadami w sposób zapewniający właściwy poziom ochrony środowiska. W uzasadnieniu²⁴ do projektu ustawy o wielkoobszarowych terenach zdegradowanych wyjaśniono, że przepisy o odpadach nie zawierają szczegółowych regulacji dotyczących rozwiązywania takich problemów, na terenie kraju są podejmowane próby zastosowania w tych przypadkach przepisów dotyczących zanieczyszczenia powierzchni ziemi, tj. o przekroczeniu dopuszczalnych zawartości substancji powodujących ryzyko w glebie lub w ziemi²⁵. Jednak ponieważ celem tych przepisów nie jest usuwanie odpadów lub oczyszczanie zanieczyszczonych wód, nie są one dobrym narzędziem do rozwiązywania kompleksowego problemu wielkoobszarowych terenów zdegradowanych. W związku z tym została przyjęta ustawa szczególna.

3. POJĘCIE „POWIERZCHNIA ZIEMI”

Nowela z 2014 r. wprowadziła do art. 3 pkt 25 p.o.ś. nową definicję „powierzchni ziemi”, przez co rozumie się²⁶ ukształtowanie terenu, glebę, ziemię oraz wody gruntowe, z tym że:

- a) gleba – oznacza górną warstwę litosfery, złożoną z części mineralnych, materii organicznej, wody glebowej, powietrza glebowego i organizmów, obejmującą wierzchnią warstwę gleby i podglebie,
- b) ziemia – oznacza górną warstwę litosfery, znajdującą się poniżej gleby, do głębokości oddziaływania człowieka,
- c) wody gruntowe – oznaczają wody podziemne w rozumieniu art. 16 pkt 68 ustawy z 20.07.2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2023 r. poz. 1478), które znajdują się w strefie nasycenia i pozostają w bezpośredniej styczności z gruntem lub podglebiem.

Do definicji (w porównaniu do poprzednio obowiązujących rozwiązań prawnych)²⁷ zostały włączone wody gruntowe. Ustawodawca założył, że remediacja

z 14.12.2012 r. o odpadach, w którym znajdują się odpady przemysłowe zgromadzone przed dniem 1.10.2001 r. i wytworzone przez zakład w rozumieniu art. 3 pkt 48 ustawy z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska, za pomocą którego w przeszłości działalność gospodarczą prowadzi Skarb Państwa, państwowa osoba prawna lub jednostki gospodarki społecznej, nawet jeżeli po dniu 1.10.2001 r. na tym składowisku nadal były umieszczane odpady przemysłowe lub inne odpady”. Data 1.10.2001 w tych definicjach wynika z faktu, że w tym dniu weszła w życie ustawa z 27.04.2001 r. o odpadach, regulująca w rozdziale 7 kwestie składowiska odpadów, oraz jest to data wejście w życie Prawa ochrony środowiska.

²⁴ Druk IX.3280, Wielkoobszarowe tereny zdegradowane. Uzasadnienie, s. 3. www.sejm.gov.pl.

²⁵ Interesujące w tym zakresie rozważania zawarł M. Górski w monografii *Usuwanie odpadów, w jej rozdziale 6 zatytułowanym Usuwanie odpadów w oparciu o inne przepisy*, Warszawa 2021.

²⁶ Cytuję obecne brzmienie p.o.ś.

²⁷ Szersze rozważania dotyczące takich pojęć jak „powierzchnia ziemi”, „gleba” zawiera artykuł D. Chojnackiego, *Ochrona gleby w prawie unijnym. Transpozycja, stosowanie, perspektywy (w:) Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska*, red. M. Rudnicki, A. Haładyj, K. Sobieraj, Lublin 2011, s. 333–351.

wód gruntowych będzie towarzyszyła remediacji gleby lub ziemi, a jej efekt będzie oceniany na podstawie zawartości substancji powodujących ryzyko w glebie i w ziemi, a nie na podstawie określonych odrębnie dopuszczalnych zawartości dla wód gruntowych.

Ustawa szkodowa nie definiuje pojęcia „powierzchnia ziemi”. Nie odsyła również w tym zakresie do Prawa ochrony środowiska, choć czyni tak w odniesieniu do wybranych kwestii związanych ze szkodą w środowisku w powierzchni ziemi (zob. np. art. 6 pkt 1a, art. 6 pkt 9b, art. 6 pkt 10a, art. 6 pkt 12, art. 17b ust. 2 ustawy szkodowej). Należy przyjmować, że jest to zabieg zamierzony przez polskiego ustawodawcę. Komisja Europejska wskazała, że dyrektywa 2004/35/WE nie zawiera definicji „powierzchni ziemi”. Użycie w definicji „szkod dotyczących powierzchni ziemi” określenia „na ląd lub pod ziemię”²⁸ oznacza jednak, że zakres tej definicji nie ogranicza się do powierzchni, ale obejmuje również to, co znajduje się pod powierzchnią ziemi. A więc również głębie²⁹. Często jednak zanieczyszczenie ziemi i zanieczyszczenie wód podziemnych mogą występować razem, a szkodliwe zdarzenie może powodować jednocześnie zarówno szkody dotyczące powierzchni ziemi, jak i szkody wyrządzone w wodach³⁰. Analogicznie konstataje, na gruncie ustawy szkodowej, autorka monografii poświęconej szkodom środowiskowym w powierzchni ziemi, a mianowicie że szkoda w powierzchni ziemi w rozumieniu art. 6 pkt 11 lit. c tej ustawy będzie obejmowała jedynie zanieczyszczenie gleby lub ziemi, zatem w tym kontekście zanieczyszczenie wód gruntowych nie będzie się zawierało w definicji szkody w powierzchni ziemi³¹. „Niehistoryczne” zanieczyszczenie wód gruntowych może i powinno być rozpatrywane w świetle ewentualnej szkody w wodach w rozumieniu art. 6 pkt 11 lit. b ustawy szkodowej.

4. HISTORYCZNA SZKODA W POWIERZCHNI ZIEMI

4.1. KRYTERIA OCENY WYSTĄPIENIA SZKODY HISTORYCZNEJ

Zgodnie z art. 101a ust. 1 p.o.s. zanieczyszczenie powierzchni ziemi ocenia się na podstawie przekroczenia dopuszczalnych zawartości substancji powodujących ryzyko w glebie lub w ziemi. Dopuszczalna zawartość w glebie i w ziemi substancji powodującej ryzyko oznacza zawartość, poniżej której żadna z funkcji pełnionych przez powierzchnię ziemi nie jest znacząco naruszona, z uwzględ-

²⁸ Art. 2 pkt 1 lit. c dyrektywy 2004/35/WE definiuje ten rodzaj szkód, jako „szkody dotyczące powierzchni ziemi, które stanowią dowolne zanieczyszczenie ziemi stwarzające znaczące ryzyko dla zdrowia ludzi, mające negatywny wpływ wynikający z bezpośredniego i pośredniego wprowadzania na ląd lub pod ziemię preparatów, organizmów i drobnoustrojów”.

²⁹ To sformułowanie występuje w oficjalnym tłumaczeniu tego dokumentu.

³⁰ Zawiadomienie Komisji – Wytyczne zawierające wspólne rozumienie pojęcia „szkody wyrządzonej środowisku naturalnemu” zdefiniowanej w art. 2 dyrektywy 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu (Dz.Urz. UE C 118, s. 1–49, pkt 203 i 204).

³¹ A. Nieć, *Szkoda w powierzchni ziemi jako szkoda w środowisku*, Wrocław 2017, s. 56.

nieniem wpływu tej substancji na zdrowie ludzi i stan środowiska (art. 101a ust. 2 p.o.ś.). Funkcję pełnioną przez powierzchnię ziemi ocenia się na podstawie jej faktycznego zagospodarowania i wykorzystania, chyba że inna funkcja wynika z planu zagospodarowania przestrzennego (art. 101a ust. 3 p.o.ś.).

Po myśli art. 101a ust. 4 p.o.ś. gleby, ziemi lub wód gruntowych nie uznaje się za zanieczyszczone, jeżeli stwierdzone w niej zawartości substancji są pochodzenia naturalnego. Przepis ten dotyczy tzw. tła geochemicznego, czyli naturalnej zawartości substancji powodujących ryzyko w glebie, ziemi lub wodach gruntowych. Może on obejmować tylko pewne substancje, np. niektóre metale. Duża część substancji powodujących ryzyko jest bowiem pochodzenia antropogenicznego i nie występuje w środowisku w sposób naturalny³².

W tym miejscu należy zauważyć, że w słowniczku ustawowym Prawa ochrony środowiska nie została zawarta definicja samego „zanieczyszczenia powierzchni ziemi”, definiowane są zaś: „substancja powodująca ryzyko” (art. 3 pkt 37a p.o.ś.)³³ oraz „zanieczyszczenie” (art. 3 pkt 49 p.o.ś.)³⁴. W literaturze słusznie podnosi się, że zawarte w powołanych przepisach art. 101a p.o.ś. wyjaśnienie legislacyjnie, choć nie zostało skonstruowane jako definicja, jednak faktycznie taką rolę pełni³⁵.

Regulację zawartą w art. 101a p.o.ś. dopełnia rozporządzenie Ministra Środowiska z 1.09.2016 r. w sprawie sposobu prowadzenia oceny zanieczyszczenia powierzchni ziemi³⁶, wydane w oparciu o delegację zawartą w art. 101a ust. 5 p.o.ś.³⁷ Określa ono między innymi substancje powodujące ryzyko szczególnie istotne dla ochrony powierzchni ziemi, ich dopuszczalne zawartości w glebie oraz dopuszczalne zawartości w ziemi, zróżnicowane dla poszczególnych właściwości gleby oraz grup gruntów, wydzielonych w opar-

³² K. Gruszecki (w:) *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2022, komentarz do art. 101(a).

³³ Przez „substancję powodującą ryzyko” rozumie się substancję stwarzającą zagrożenie i mieszaninę stwarzającą zagrożenie, należąca co najmniej do jednej z klas zagrożenia wymienionych w częściach 2–5 załącznika I do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1272/2008 z 16.12.2008 r. w sprawie klasyfikacji, oznakowania i pakowania substancji i mieszanin, zmieniającego i uchylającego dyrektywę 67/548/EWG i 1999/45/WE oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 (Dz.Urz. UE L 353 z 31.12.2008 r., s. 1, ze zm.), w szczególności substancje powodujące ryzyko, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 101a ust. 5 pkt 1.

³⁴ Przez „zanieczyszczenie” rozumie się emisję, która może być szkodliwa dla zdrowia ludzi lub stanu środowiska, może powodować szkodę w dobrach materialnych, może pogarszać walory estetyczne środowiska lub może kolidować z innymi, uzasadnionymi sposobami korzystania ze środowiska.

³⁵ Tak M. Górski, *Regulacje dotyczące „historycznego zanieczyszczenia ziemi”* (w:) *Usuwanie odpadów*, Warszawa 2021.

³⁶ Dz.U. poz. 1395.

³⁷ Rozporządzenie to było poprzedzone uchylonym z dniem 5.09.2014 r. rozporządzeniem Ministra Środowiska z 9.09.2002 r. w sprawie standardów jakości gleby i ziemi (Dz.U. nr 165 poz. 1359).

ciu o sposób ich użytkowania³⁸. Szczegółowy zakres tego aktu wykonawczego sprawia, że komentatorzy wskazują, iż w praktyce ogranicza ono samodzielność podmiotów dokonujących oceny zanieczyszczenia powierzchni ziemi do minimum³⁹.

4.2. IDENTYFIKACJA HISTORYCZNYCH ZANIECZYSZCZEŃ POWIERZCHNI ZIEMI

Zgodnie z art. 17 noweli z 2014 r. (w związku z art. 101d ust. 6 p.o.ś.) starostowie mieli przekazać regionalnym dyrektorom ochrony środowiska (RDOŚ) wykazy potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi w 25. miesiącu od dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych, wydanych na podstawie delegacji zawartej w art. 101a ust. 5 p.o.ś. Termin ten był więc liczony od wejścia w życie wspomnianego już rozporządzenia Ministra Środowiska z 1.09.2016 r. w sprawie sposobu prowadzenia oceny zanieczyszczenia powierzchni ziemi, co miało miejsce 5.09.2014 r. Data początkowa była powiązana z wejściem w życie tego aktu wykonawczego, albowiem wcześniej starostwie nie mieli pełnych wytycznych, według których mieliby przeprowadzać identyfikację.

W powyższym rozporządzeniu określono również etapy identyfikacji terenów zanieczyszczonych oraz rodzaje działalności mogących z dużym prawdopodobieństwem powodować historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi, wraz z przykładowymi dla tych działalności zanieczyszczeniami.

Na podstawie art. 101c p.o.ś. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska (GDOŚ) prowadzi rejestr historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi. Dane do rejestru wprowadza Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska (RDOŚ).

W dniu 5.09.2016 r. GDOŚ miał uruchomić system teleinformatyczny do prowadzenia rejestru historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi oraz rejestru szkód w środowisku (oba rejestry są prowadzone w jednym systemie elektronicznym, ale na różnych podstawach prawnych)⁴⁰. Zakres danych gromadzonych w rejestrze określono w art. 101c ust. 2 p.o.ś. oraz uszczegółowiono w rozporządzeniu Ministra Środowiska z 1.09.2016 r. w sprawie rejestru historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi⁴¹.

Proces identyfikacji „historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi” nie ma charakteru zamkniętego. Starostowie dokonują bowiem aktualizacji wykazu raz na dwa lata (art. 101d ust. 8 p.o.ś.) i przekazują ten zaktualizowany wykaz RDOŚ (art. 101d ust. 9 p.o.ś.).

Na podstawie zaś art. 101e ust. 1 p.o.ś. również władający powierzchnią ziemi, który stwierdził historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi na terenie będącym w jego władaniu, jest obowiązany niezwłocznie zgłosić ten fakt RDOŚ.

³⁸ Zob. załącznik nr 1 do tego rozporządzenia.

³⁹ Tak J. Jerzmański (w:) M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2019, uwaga 4 do art. 101a.

⁴⁰ Rejestry są dostępne pod adresem www.gov.pl/web/gdos/rejestr-gdos.

⁴¹ Dz.U. poz. 1397.

Zgodnie z art. 101c ust 3 p.o.ś. RDOŚ, w drodze decyzji skierowanej do władającego powierzchnią ziemi, dokonuje do rejestru wpisu o potencjalnym historycznym zanieczyszczeniu powierzchni ziemi nie później niż w terminie 6 miesięcy od dnia otrzymania odpowiednio wykazu od starosty, jego aktualizacji lub zgłoszenia od władającego powierzchnią ziemi. Na tej samej drodze RDOŚ dokonuje wykreślenia z rejestru, jeżeli badania nie potwierdziły występowania zanieczyszczenia historycznego (art. 101c ust. 7 p.o.ś.).

Według wyników kontroli NIK identyfikacja historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi nie była prowadzona prawidłowo⁴².

4.3. PODMIOT ODPOWIEDZIALNY

Zgodnie z art. 101h ust. 1 p.o.ś. władający powierzchnią ziemi, na której występuje historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi, jest obowiązany do przeprowadzenia remediacji (odnośnie do remediacji zob. pkt 4.4. poniżej). Za „władającego powierzchnią ziemi” uznaje się właściciela nieruchomości, a jeżeli w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej na podstawie ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne ujawniono inny podmiot władający gruntem – podmiot ujawniony jako władający (art. 3 pkt 44 p.o.ś.).

Są pewne wyjątki od powyższej reguły. Mianowicie zgodnie z art. 101h ust. 2 p.o.ś. jeżeli władający powierzchnią ziemi wykaze, że historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi dokonane po dniu objęcia przez niego władania spowodował inny wskazany podmiot, zwany „innym sprawcą”, obowiązek przeprowadzenia remediacji spoczywa na tym innym sprawcy. Przepis ten należy rozumieć, moim zdaniem, w ten sposób, że należy wskazać konkretny podmiot, który był sprawcą – nie jest wystarczające wykazanie, że to nie władający gruntem spowodował szkodę. Rozwiązania te wpisują się w zasadę prawa ochrony środowiska „zanieczyszczający płaci”⁴³.

Jeżeli zanieczyszczenie zostało spowodowane przez innego sprawcę za zgodą lub wiedzą władającego powierzchnią ziemi (np. podmiot trzeci prowadził działalność na podstawie umowy zawartej z właścicielem gruntu), wówczas władający powierzchnią ziemi jest obowiązany do przeprowadzenia remediacji solidarnie z innym sprawcą.

W art. 101i p.o.ś. określono wyjątki w stosunku do generalnych zasad odpowiedzialności za przeprowadzenie remediacji, określonych w art. 101h, wskazując okoliczności, w których odpowiedzialny za jej przeprowadzenie jest RDOŚ. W pierwszej kolejności (punkty 1 i 2) są to te szczególne sytuacje, w których zasada „zanieczyszczający płaci” nie może zostać w pełni zachowana z uwagi na brak możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności za przeprowadzenie remediacji (brak możliwości wszczęcia postępowania egzekucyjnego albo bezskuteczność egzekucji). W art. 101i pkt 3 p.o.ś. wskazano sytuację, w której władający po-

⁴² Zob. w szczególności Informacja NIK, s. 11–12.

⁴³ Zob. art. 7 p.o.ś.

wierzchnią ziemi dokonał zgłoszenia na podstawie art. 12 ustawy z 27.07.2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw⁴⁴ oraz starosta uwzględnił zgłoszenie w rejestrze⁴⁵ zawierającym informacje o terenach, na których stwierdzono przekroczenie standardów jakości gleby lub ziemi, z wyszczególnieniem terenów, na których obowiązek rekultywacji obciążał starostę. Ostatni wyjątek dotyczy przypadków, w których z uwagi na zagrożenie dla zdrowia ludzi lub możliwość zaistnienia nieodwracalnych szkód w środowisku jest konieczne niezwłoczne jej przeprowadzenie (art.101i pkt 4 p.o.ś.). Zgodnie z art. 101k ust. 2 p.o.ś. w przypadkach, o których mowa w art. 101i pkt 4, RDOŚ nakłada, w drodze decyzji, na władającego powierzchnią ziemi obowiązek zwrotu poniesionych kosztów remediacji, określając w niej wysokość, sposób i termin ich uiszczenia.

4.4. REMEDIACJA

Wraz z wejściem w życie noweli z 2014 r. w Prawie ochrony środowiska pojawiło się pojęcie „remediacja” (art. 3 pkt 31b p.o.ś.)⁴⁶. Przez remediację rozumie się poddanie gleby, ziemi i wód gruntowych działaniom mającym na celu usunięcie lub zmniejszenie ilości substancji powodujących ryzyko, ich kontrolowanie oraz ograniczenie rozprzestrzeniania się, tak aby teren zanieczyszczony przestał stwarzać zagrożenie dla zdrowia ludzi lub stanu środowiska, z uwzględnieniem obecnego i, o ile jest to możliwe, planowanego w przyszłości sposobu użytkowania terenu; remediacja może polegać na samooczyszczaniu, jeżeli przynosi największe korzyści dla środowiska.

Na szczególną uwagę zasługuje w tej definicji instytucja samooczyszczania. Jest ono alternatywą dla miejsc, dla których koszty i możliwości techniczne przeprowadzenia remediacji przewyższają korzyści dla środowiska. Ustawodawca w art. 3 pkt 32d p.o.ś. definiuje „samooczyszczanie” jako biologiczne, chemiczne i fizyczne procesy, których skutkiem jest ograniczenie ilości, ładunku, stężenia, toksyczności, dostępności oraz rozprzestrzeniania się zanieczyszczeń w glebie, ziemi i wodach, przebiegające samoistnie, bez ingerencji człowieka, ale których przebieg może być przez człowieka wspomagany. W uzasadnieniu do projektu noweli z 2014 r. zaznaczono, że „Przewiduje się, że znaczną część terenów w Polsce zanieczyszczonych przed dniem 30.04.2007 r., kwalifikowanych w oparciu o obowiązujące standardy jakości gleby i ziemi jako wymagające rekultywacji,

⁴⁴ Dz.U. poz. 1085 ze zm.

⁴⁵ Rejestr ten na podstawie art. 36 ustawy szkodowej był przekazywany przez starostę wojewodzie, a następnie na podstawie art. 161 ustawy z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2023 r. poz. 1094) przekazany przez wojewodę do RDOŚ.

⁴⁶ W uchylonym przez ustawę szkodową art. 103 ust. 1 i 2 p.o.ś. występowało pojęcie „rekultywacja”, choć to drugie jest wciąż obecne np. w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych czy też w ustawie o odpadach.

będzie można wyłączyć z obowiązku rekultywacji, rozumianej jako usuwanie zanieczyszczeń za wszelką cenę⁴⁷.

Remediacja odbywa się zgodnie z ustalonym jej planem. Władający powierzchnią ziemi lub inny sprawca obowiązany do przeprowadzenia remediacji historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi składa do RDOŚ wnioszek o wydanie decyzji ustalającej plan remediacji.

Jeżeli zanieczyszczenie wystąpiło na terenie, do którego inny sprawca nie posiada tytułu prawnego, władający powierzchnią ziemi jest obowiązany umożliwić wykonanie badań zanieczyszczenia gleby i ziemi, a także przeprowadzenie remediacji zgodnie z planem remediacji ustalonym w drodze decyzji.

Możliwe sposoby remediacji zostały określone w art. 101q ust. 1 p.o.ś., przy czym podstawowym jest usunięcie zanieczyszczenia (art. 101q ust. 2 p.o.ś.). Odstąpienie od niego i przeprowadzenie remediacji innymi metodami jest możliwe, jeżeli:

- 1) nie są znane technologie lub sposoby pozwalające na usunięcie zanieczyszczenia lub
- 2) negatywne dla środowiska skutki działań prowadzonych w celu usunięcia zanieczyszczenia byłyby niewspółmiernie wysokie do korzyści osiągniętych w środowisku, lub
- 3) koszty oczyszczania doprowadzające do usunięcia zanieczyszczenia byłyby nieproporcjonalnie wysokie w stosunku do korzyści osiągniętych w środowisku i zasadne jest przeprowadzenie remediacji w sposób inny niż usunięcie zanieczyszczenia, co zostało wykazane w analizie kosztów i korzyści przeprowadzonej dla kilku wariantów sposobu przeprowadzenia remediacji, lub
- 4) obowiązany do przeprowadzenia remediacji wykaże, że zanieczyszczenie nastąpiło przed dniem 1.09.1980 r.⁴⁸ (art. 101q ust. 3 p.o.ś.).

W art. 101p ust. 2 p.o.ś. przewidziano możliwość zwolnienia władającego powierzchnią ziemi lub innego sprawcy, w drodze decyzji, z obowiązku przeprowadzenia remediacji albo nieprzeprowadzania remediacji przez RDOŚ, jeżeli ocena występowania znaczącego zagrożenia dla zdrowia ludzi lub stanu środowiska wykaże, że takie nie występuje. Do dziś nie zostało wydane rozporządzenie, dla którego delegacja jest zawarta w art. 101p ust. 3 p.o.ś., a w którym ma być określony sposób wykonywania oceny występowania znaczącego zagrożenia dla zdrowia ludzi lub stanu środowiska oraz referencyjne metodyki modelowania rozprzestrzeniania substancji w glebie, ziemi i wodach gruntowych.

⁴⁷ Uzasadnienie, s. 23.

⁴⁸ Szersze rozważana dotyczące obowiązku rekultywacji w aspekcie historycznym, z których wynika również uzasadnienie daty 1.09.1980 r. (dzień wejścia w życie ustawy z 31.01.1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska – Dz.U. z 1994 r. poz. 196), zawiera między innymi opracowanie W. Radeckiego, *Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 34–41.

5. SZKODA W POWIERZCHNI ZIEMI

5.1. KRYTERIA OCENY WYSTĄPIENIA SZKODY W POWIERZCHNI ZIEMI

Na podstawie art. 10 ustawy szkodowej minister właściwy do spraw klimatu jest zobowiązany do określenia, w drodze rozporządzenia, kryteriów oceny, czy w danym przypadku wystąpiła szkoda w środowisku. Obecnie obowiązuje już trzeci akt wykonawczy wydany w oparciu o tę delegację, to jest rozporządzenie Ministra Środowiska z 22.07.2019 r. w sprawie kryteriów oceny wystąpienia szkody w środowisku⁴⁹. Zgodnie z § 4 tego aktu wykonawczego „Kryterium oceny wystąpienia szkody w środowisku w powierzchni ziemi jest zmiana albo zmiany powodujące mierzalny skutek w postaci przekroczenia dopuszczalnej zawartości w glebie lub w ziemi co najmniej jednej substancji powodującej ryzyko, określonej w przepisach wydanych na podstawie art. 101a ust. 5 ustawy z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (...)”.

Badania zanieczyszczenia gleby i ziemi oznaczają badania zanieczyszczenia gleby i ziemi w rozumieniu art. 3 pkt 2a ustawy z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (art. 6 pkt 1a ustawy szkodowej).

Taka lakoniczna regulacja odsyłająca do Prawa ochrony środowiska wymaga dopowiedzenia. W definicji „szkody w środowisku” w ustawie szkodowej pojawia się pojęcie „stan początkowy”. Jest ono zdefiniowane w art. 6 pkt 10 tego aktu jako „stan i funkcje środowiska oraz poszczególnych elementów przyrodniczych przed wystąpieniem szkody w środowisku, oszacowane na podstawie dostępnych informacji; w przypadku szkody w środowisku w powierzchni ziemi rozumie się przez to w szczególności stan określony w raporcie początkowym⁵⁰, o którym mowa w ustawie z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska albo, jeżeli nie ma dostępnych informacji na temat stanu początkowego lub w raporcie początkowym stwierdzono przekroczenie dopuszczalnych zawartości substancji powodujących ryzyko – stan zgodny z dopuszczalnymi zawartościami substancji powodujących ryzyko”.

Ustawowe rozmiary ewentualnej szkody środowiskowej w powierzchni ziemi mogą więc przybrać następujące zakresy:

- stan początkowy – aktualny poziom zanieczyszczeń,
- stan zgodny z dopuszczalnymi zawartościami substancji powodujących ryzyko (jeżeli brak jest dostępnych informacji na temat stanu początkowego lub w raporcie początkowym stwierdzono przekroczenie dopuszczalnych zawartości substancji powodujących ryzyko) – aktualny poziom zanieczyszczeń.

⁴⁹ Dz.U. poz. 1383.

⁵⁰ Zgodnie z art. 208 ust. 2 pkt 4 lit. a p.o.ś. wniosek o wydanie pozwolenia zintegrowanego zawiera w sobie także raport początkowy o stanie zanieczyszczenia gleby, ziemi i wód gruntowych substancjami powodującymi ryzyko, w przypadku gdy eksploatacja instalacji obejmuje wykorzystywanie, produkcję lub uwalnianie tych substancji oraz występuje możliwość zanieczyszczenia gleby, ziemi lub wód gruntowych na terenie zakładu.

5.2. IDENTYFIKACJA SZKODY

Po myśli art. 24 ust. 1 ustawy szkodowej organ ochrony środowiska (którym jest co do zasady RDOŚ)⁵¹ jest obowiązany przyjąć od każdego zgłoszenie o wystąpieniu bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku.

Zgłoszenie powinno w miarę możliwości zawierać dokumentację potwierdzającą wystąpienie bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku lub wskazanie odpowiedzialnego podmiotu korzystającego ze środowiska (art. 24 ust. 4 ustawy szkodowej). Jeżeli jest ono uzasadnione, organ postanawia o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji, o której mowa w art. 15 ust. 1 pkt 2 (w przedmiocie nałożenia obowiązku przeprowadzenia działań), albo w przypadkach, o których mowa w art. 16 (niemożność ustalenia podmiotu korzystającego ze środowiska, wszczęcia wobec niego postępowania egzekucyjnego, „stan wyższej konieczności”), podejmuje działania zapobiegawcze lub naprawcze.

Organ ochrony środowiska wprowadza niezwłocznie do rejestru prowadzonego przez GDOŚ dane ze zgłoszenia (uzasadnionego). Zakres gromadzonych danych jest określony w art. 26a ustawy szkodowej, a uszczegółowiony w rozporządzeniu Ministra Środowiska z 1.09.2016 r. w sprawie rejestru szkód w środowisku⁵².

5.3. PODMIOT ODPOWIEDZIALNY

Zgodnie z art. 2 ustawy szkodowej przepisy ustawy stosuje się do bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub do szkody w środowisku:

1) spowodowanych przez działalność podmiotu korzystającego ze środowiska stwarzającą ryzyko szkody w środowisku;

2) spowodowanych również przez inną działalność niż ta, o której mowa w pkt 1, podmiotu korzystającego ze środowiska, jeżeli dotyczą gatunków chronionych lub chronionych siedlisk przyrodniczych oraz wystąpiły z winy podmiotu korzystającego ze środowiska.

Z racji obszaru zainteresowania w niniejszym artykule przedmiotem rozważań będzie art. 2 pkt 1. Zawiera on dwa ograniczenia zakresu szkód w powierzchni ziemi. Po pierwsze, szkoda musi być spowodowana przez działalność podmiotu korzystającego ze środowiska, a po drugie, wynikać z działalności stwarzającej ryzyko szkody w środowisku.

Jeżeli chodzi o podmiot korzystający ze środowiska, to ustawa szkodowa (art. 6 pkt 9) odsyła do art. 3 pkt 20 p.o.ś. Zgodnie z nim przez „podmiot korzystający ze środowiska” rozumie się:

a) przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów ustawy z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2021 r. poz. 162 i 2105 oraz z 2022 r. poz. 24, 974 i 1570) oraz

⁵¹ Zob. art. 7 i 8 ustawy szkodowej.

⁵² Dz.U. poz. 1398.

- przedsiębiorcę zagranicznego w rozumieniu przepisów ustawy z 6.03.2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2022 r. poz. 470), a także osoby prowadzące działalność wytwórczą w rolnictwie w zakresie upraw rolnych, chowu lub hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego,
- b) jednostkę organizacyjną niebędącą przedsiębiorcą w rozumieniu przepisów ustawy z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców,
- c) osobę fizyczną niebędącą podmiotem, o którym mowa w lit. a, korzystającą ze środowiska w zakresie, w jakim korzystanie ze środowiska wymaga pozwolenia.

Jeżeli chodzi o tę ostatnią kategorię podmiotów, należy przyjmować, że „podmiotem korzystającym ze środowiska” jest tylko taka osoba fizyczna (niebędąca przedsiębiorcą), której działanie wymaga pozwolenia emisyjnego, to jest na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, na wytwarzanie odpadów, ewentualnie zintegrowanego (z tym zastrzeżeniem, że działalność wymagająca pozwolenia zintegrowanego wymaga zorganizowanej formy, a więc trudno wyobrazić sobie, aby osoba fizyczna mogła o nie występować, nie będąc przedsiębiorcą. Ta uwaga jest relevantna w dużej mierze także w odniesieniu do działalności wymagających tzw. emisyjnych pozwoleń sektorowych).

Rodzaje działalności stwarzających ryzyko zostały wymienione w art. 3 ustawy szkodowej. Jest to katalog zamknięty, co oznacza, że tylko bezpośrednie zagrożenie szkodą lub szkoda wywołane przez podmioty korzystające ze środowiska wykonujące jedną z wymienionych rodzajów działalności będą podlegały potencjalnej odpowiedzialności na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy szkodowej⁵³.

W konsekwencji podmiotem zobowiązanym do naprawienia szkody jest ten, kto na skutek korzystania ze środowiska wyrządził szkodę (art. 9 ustawy szkodowej). Jeżeli taka szkoda wyniknęła z działalności kilku podmiotów korzystających ze środowiska, wówczas ich odpowiedzialność jest solidarna (art. 12 ust. 1 ustawy szkodowej). Jest to realizacja zasady „zanieczyszczający płaci”.

Problem pojawia się, gdy szkoda powstaje na gruncie, który nie należy do sprawcy szkody. Wówczas, podobnie jak przy regulacji wynikającej z Prawa ochrony środowiska, jeżeli szkoda jest spowodowana za zgodą lub wiedzą władającego powierzchnią ziemi, jest on obowiązany do podejmowania stosownych działań solidarnie z podmiotem korzystającym ze środowiska, który ją spowodował (art. 12 ust. 2).

Władający powierzchnią ziemi jest rozumiany tak jak na gruncie Prawa ochrony środowiska (art. 6 pkt 12 ustawy szkodowej). Może on zwolnić się z odpowiedzialności, jeżeli niezwłocznie po uzyskaniu wiedzy o bezpośrednim zagrożeniu szkodą w środowisku lub szkodzie w środowisku dokona zgłoszenia na podstawie art. 24 ustawy szkodowej.

⁵³ W. Federczyk, A. Kosieradzka-Federczyk (w:) W. Federczyk, A. Kosieradzka-Federczyk, *Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Komentarz*, LEX/el. 2013, komentarz do art. 3.

5.4. DZIAŁANIA ZAPOBIEGAWCZE I NAPRAWCZE

W przypadku wystąpienia bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku podmiot korzystający ze środowiska jest obowiązany niezwłocznie podjąć działania zapobiegawcze. Gdy szkoda wystąpiła, podmiot korzystający ze środowiska jest obowiązany do: 1) podjęcia działań w celu ograniczenia szkody w środowisku, zapobieżenia kolejnym szkodom i negatywnym skutkom dla zdrowia ludzi lub dalszemu osłabieniu funkcji elementów przyrodniczych, w tym natychmiastowego opanowania, powstrzymania, usunięcia lub ograniczenia w inny sposób zanieczyszczenia lub innych szkodliwych czynników; 2) podjęcia działań naprawczych (art. 9 ustawy szkodowej).

Podjęcie działań naprawczych wymaga zgody RDOŚ wydawanej w drodze decyzji zawierającej plan remediacji (art. 13 ust. 3 pkt 2 ustawy środowiskowej). Szczegółowe wytyczne zostały określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska z 1.09.2016 r. w sprawie działań naprawczych⁵⁴.

Remediacja polega w pierwszej kolejności na usunięciu zanieczyszczenia, przynajmniej do dopuszczalnej zawartości w glebie i w ziemi substancji powodujących ryzyko. Inne sposoby są możliwe, o ile prowadzą do usunięcia znaczącego zagrożenia dla zdrowia ludzi i stanu środowiska, z uwzględnieniem obecnego i, o ile jest to możliwe, planowanego sposobu użytkowania terenu (§ 8 ust. 1 i 2 ww. rozporządzenia). W § 3 ust. 3 tego aktu wykonawczego zostały określone warunki odstąpienia od usunięcia zanieczyszczenia i poprzestania na innych sposobach remediacji, które są analogiczne jak te wskazane w art. 101q ust. 3 p.o.ś., a dotyczące szkód historycznych.

6. PODSUMOWANIE

W Polsce wciąż jest aktualny problem tzw. bomb ekologicznych, a więc zanieczyszczonych powierzchni ziemi. Od 5.09.2014 r. ustawodawca dokonał podziału szkód w powierzchni ziemi ze względu na datę ich powstania lub zdarzenia je wywołującego (miarodajna jest tutaj data 30.04.2007 r.) na historyczne zanieczyszczenia powierzchni ziemi i szkody w środowisku w powierzchni ziemi. W pojęciu „historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi” mieści się także szkoda w środowisku w powierzchni ziemi, która została spowodowana przez emisję lub zdarzenie, od którego upłynęło więcej niż 30 lat.

Do pierwszych z nich stosuje się przepisy Prawa ochrony środowiska, a do drugich ustawę szkodową, choć w wielu miejscach ten drugi akt prawny odsyła do tego pierwszego. Na gruncie Prawa ochrony środowiska pojęcie „powierzchnia ziemi” jest rozumiane jako obejmujące również wody gruntowe. „Niehistoryczne” zanieczyszczenie wód gruntowych powinno być rozpatrywane w świetle ewentualnej szkody w wodach w rozumieniu art. 6 pkt 11 lit. b ustawy szkodowej.

⁵⁴ Dz.U. poz. 1396.

Identyfikacja miejsc historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi spoczywa w dużej mierze na organach władz publicznych (głównie starostach), które według kontroli NIK nie realizują tego obowiązku w sposób prawidłowy.

Szkoda środowiskowa w powierzchni ziemi może być spowodowana tylko przez działalność podmiotów korzystających ze środowiska stwarzającą ryzyko szkody w środowisku. Działalność ta jest wskazana w art. 3 ustawy szkodowej. I to są zasadniczo podmioty zobowiązane do podjęcia działań zapobiegawczych lub naprawczych.

Podmiotem odpowiedzialnym za usunięcie historycznej szkody w powierzchni ziemi jest zaś, co do zasady, władający gruntem, który może uwolnić się od odpowiedzialności, wskazując, przy spełnieniu innych warunków, sprawcę zanieczyszczenia.

Naprawieniu szkód służy remediacja, która w pierwszej kolejności polega na usunięciu zanieczyszczenia. Prawodawca dopuszcza jednak inne jej metody, w tym samooczyszczenie.

ABSTRACT

r.pr. dr Bartosz Draniewicz

Attorney at law, Doctor of Laws, specialising in legal aspects of environmental protection, he runs a commercial and environmental law firm in Warsaw.

„Ecological time bombs” (land contamination) – key legal aspects

The article deals with legal aspects of contaminated land. The author draw attention to the fact that the legislator divided land damage into historical land contamination and land damage, with a decisive role of the date of their occurrence or the event causing them. In relation to this division, the author first presents common subjects, and then issues related to historical land contamination and land damage. In both cases, the analysis focuses on key issues: damage evaluation criteria, damage identification, the entity held accountable for the damage, remedial actions. The point of reference is primarily the provisions of the Act of 13 April 2007 on Prevention and Remediation of Environmental Damage and the Act of 27 April 2001 – the Environmental Protection Law.

Keywords: *earth surface, historical land contamination, land damage, remedial actions, „ecological time bomb”*

r.pr. dr Bartosz Draniewicz

Radca prawny, dr nauk prawnych, specjalizuje się w prawnych aspektach ochrony środowiska, prowadzi Kancelarię Prawa Gospodarczego i Ekologicznego w Warszawie.

BIBLIOGRAFIA ZAŁĄCZNIKOWA

- Chojnacki Daniel**, *Ochrona gleby w prawie unijnym. Transpozycja, stosowanie, perspektywy* (w:) *Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska*, red. M. Rudnicki, A. Haładyj, K. Sobieraj, Lublin 2011
- Federczyk Wojciech**, **Kosieradzka-Federczyk Agata**, *Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Komentarz*, LEX/el. 2013
- Górski Marek**, *Odpowiedzialność administracyjna w ochronie środowiska – zagadnienia podstawowe*, Poznań 2007
- Górski Marek**, *Usuwanie odpadów*, Warszawa 2021
- Gruszecki Krzysztof**, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2022
- Jerzmański Jan** (w:) M. Górski, M. Pchalek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2019
- Kwaśnicka Kamila**, *Odpowiedzialność administracyjna w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2011
- Nieć Anna**, *Szkoda w powierzchni ziemi jako szkoda w środowisku*, Wrocław 2017
- Nieć Anna**, *Zanieczyszczenie gleby lub ziemi fenolem jako przesłanka wystąpienia szkody w powierzchni ziemi*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015/3
- Radecki Wojciech**, *Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Komentarz*, Warszawa 2007
- Rakoczy Bartosz**, *Komentarz do ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie*, Warszawa 2008
- Wasielewski Andrzej**, *Odpowiedzialność publicznoprawna za zanieczyszczenie (skażenie) gruntu wedle prawa wspólnotowego i w prawie polskim* (w:) *Prawo i Polityka w ochronie środowiska. Studia z okazji 40-lecia pracy naukowej Jerzego Sommera*, red. H. Lisicka, Wrocław 2006
- Wysokiński Lech**, *Degradacja i stopień zanieczyszczenia gruntów w Polsce. Materiały na Konferencję Naukowo-Techniczną. Zagospodarowanie gruntów zdegradowanych – badania, kryteria oceny, rekultywacja*, Warszawa 2004, s. 143–150

Pojęcia kluczowe: nieruchomości, umowa sprzedaży nieruchomości, umowa przedwstępna, sposób określenia ceny, wskazanie podstaw określenia ceny

Artykuły

Magdalena Grykowska, Mikołaj Goss

KONTRAKTOWE MECHANIZMY KSZTAŁTOWANIA CENY W TRANSAKCYJACH NIERUCHOMOŚCIOWYCH

Zgodnie z naczelną zasadą prawa cywilnego strony mogą swobodnie ułożyć stosunek prawny między nimi, a ustawodawca narzuca jedynie minimalne wymogi, które powinny zostać dochowane. W przypadku umowy sprzedaży jest to konieczność uzgodnienia ceny. Cena może być określona kwotowo albo poprzez wskazanie podstaw do jej ustalenia. Praktyka obrotu gruntami inwestycyjnymi wykazuje z kolei, że wartość rynkowa nieruchomości jest uzależniona od licznych czynników leżących poza wpływem stron transakcji. W naszym artykule przeprowadzamy analizę praktyki notarialnej, orzeczniczej oraz poglądów doktryny dla umów przedwstępnych oraz umów sprzedaży w kontekście postulatów bezpieczeństwa oraz szybkości obrotu gruntami inwestycyjnymi.

1. PRZEDMIOT BADANIA I TEZA

Celem niniejszej publikacji jest zbadanie zakresu swobodnego kształtowania ceny za nieruchomość w umowach przedwstępnych sprzedaży oraz umowach przyrzeczonych w kontekście ustawowego wymogu określenia ceny za rzecz (art. 535 k.c.¹ *in fine*). Praktyka obrotu wykazuje sporą dowolność w tym względzie na etapie przygotowawczym, co jest podyktowane licznymi uwarunkowaniami o charakterze biznesowym, podatkowym czy administracyjnym. Natomiast w docelowych umowach sprzedaży najczęściej występującym sposobem wyrażenia ceny jest wskazanie konkretnej kwoty w walucie transakcji. Biorąc pod uwagę fakt, że umowa przedwstępna powinna w zasadniczym stopniu odzwierciedlać treść przyszłej umowy sprzedaży, w tym cenę, która następ-

¹ Ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.), dalej: k.c.

nie powinna zostać przeniesiona do treści umowy docelowej, postanowiliśmy przyjrzeć się przyczynom, dla których praktyka obrotu wykazuje opisaną powyżej rozbieżność, i ocenić, czy ma ona swoje merytoryczne uzasadnienie.

Stawiamy tezę, że cena kupna w umowie sprzedaży nieruchomości może być ukształtowana dowolnie, o ile pozwala na dokładne i obiektywne wyliczenie jej na moment spełnienia świadczenia przez kupującego. Powyższe nie stoi w sprzeczności z obowiązkiem określenia w umowie sprzedaży ceny, który wynika z art. 535 k.c. i art. 536 § 1 k.c., i nie godzi w pewność obrotu, o ile umowa zapewnia subiektywną ekwiwalentność świadczeń kupującego i sprzedającego. Jednocześnie twierdzimy, że zastosowanie w umowach sprzedaży kontraktowych mechanizmów kształtowania ceny wychodzi naprzeciw potrzebom rynku nieruchomości, na którym relacja ceny i wartości rynkowej nieruchomości jest uzależniona od licznych czynników leżących poza wpływem stron transakcji. Brak takich instrumentów może paradoksalnie prowadzić, w niektórych przypadkach, do zachwiania ekwiwalentności świadczeń, co stoi w sprzeczności z istotą umowy sprzedaży. Co więcej, w skrajnych sytuacjach może to prowadzić do sporu o ważność umowy albo przekreślać możliwość zawarcia umowy, niwecząc zamiar gospodarczy stron.

2. PRAKTYKA NOTARIALNA W ZAKRESIE UMÓW PRZEDWSTĘPNYCH I DOCELOWYCH SPRZEDAŻY

W ramach przeprowadzonego przez autorów badania praktyki notarialnej w zakresie sposobów kształtowania ceny w umowach przedwstępnych sprzedaży zidentyfikowane zostały następujące mechanizmy ukształtowania ceny za nieruchomości:

- 1) zmiana ceny w czasie. Zamieszczenie w umowie przedwstępnej klauzuli przewidującej progresję ceny w zależności od terminu zawarcia umowy docelowej;
- 2) zmiana ceny w zależności od podatkowych uwarunkowań transakcji. Zamieszczenie w umowie przedwstępnej postanowienia uzależniającego wysokość ceny od treści interpretacji indywidualnej wydanej przez właściwego Dyrektora Izby Skarbowej. Jeśli z tej interpretacji indywidualnej wynikać będzie, że zawarcie umowy spowoduje powstanie obowiązku podatkowego u danej strony, cena zostanie powiększona o wysokość tego podatku;
- 3) zmiana ceny z uwagi na inflację. Cena określona w umowie przedwstępnej miała zostać zindeksowana w umowie przyrzeczonej na podstawie wskaźnika wzrostu cen towarów i usług publikowanego przez Główny Urząd Statystyczny za miesiąc kalendarzowy poprzedzający miesiąc, w roku kalendarzowym, w którym zawierana będzie finalna umowa sprzedaży w stosunku do miesiąca w roku, w którym została zawarta umowa przedwstępna;
- 4) zmiana ceny z uwagi na rentę planistyczną lub opłatę adiacencką. Strony zobowiązywały się dokonać umownej zmiany ceny po wydaniu ostatecznej

- decyzji ustalającej jednorazową rentę planistyczną lub opłatę adiacencką, przy czym cena miała zostać powiększona o kwotę wskazaną w ww. decyzji;
- 5) zmiana ceny z uwagi na parametry zabudowy określone w ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Zamieszczenie klauzuli przewidującej zapłatę ceny X za każdą kondygnację naziemną budynku, przemnożonej przez liczbę kondygnacji naziemnych dopuszczonych w decyzji;
 - 6) zmiana ceny z uwagi na parametry zabudowy wskazane w ostatecznym pozwoleniu na budowę. Strony, zawierając przedwstępną umowę sprzedaży, ustalały cenę za 1 m² nieruchomości (płatną w częściach, przy czym ostatnia z transz miała być płatna dopiero po uzyskaniu ostatecznego pozwolenia na budowę) w oparciu o określone parametry wskazane w ostatecznym pozwoleniu na budowę.

Biegunowo odmienne okazały się wnioski z badania umów sprzedaży nieruchomości. Przeanalizowane przez nas umowy definitywne sprzedaży (w tym te zawierane w następstwie realizacji umów przedwstępnych) w znakomitej większości przypadków przewidywały płatność ceny wyrażonej w konkretnej kwocie, w wybranej przez strony walucie transakcji. Zrelacjonowana rozbieżność uzasadnia przeprowadzenie analizy, czy jest ona podyktowana względami normatywnymi, czy też jest jedynie wynikiem utartej praktyki notarialnej, nakierowanej na minimalizację ryzyka konfliktu pomiędzy stronami transakcji.

3. UMOWA PRZEDWSTĘPNA SPRZEDAŻY

Analizowane zagadnienie wymaga krótkiego przybliżenia instytucji umowy przedwstępnej sprzedaży nieruchomości. Jest ona wykorzystywana w tych przypadkach, w których strony nie chcą lub też nie mogą – w chwili zawierania umowy przedwstępnej – zawrzeć umowy sprzedaży. Ich intencją jest jednak zagwarantowanie sobie jej zawarcia w przyszłości – w tym określenie *essentia negotii* lub mechanizmów ich ustalenia. Za dominujący w doktrynie należy uznać pogląd, zgodnie z którym umowa przedwstępna może zobowiązywać do zawarcia wszelkiego rodzaju umów prawa prywatnego². Przepis art. 389 § 1 k.c. określa zaś wymogi stawiane umowie przedwstępnej, która powinna określać istotne postanowienia umowy przyrzeczonej, jak również zobowiązanie do zawarcia tejże umowy.

Jak wskazuje się w orzecznictwie, umowa przedwstępna, nieokreślająca istotnych postanowień umowy przyrzeczonej, jest nieważna³. Jednocześnie uzgodnienie elementów koniecznych umowy przyrzeczonej jest wystarczające do zawarcia ważnej umowy przedwstępnej⁴. O ważności umowy przedwstępnej nie

² A. Zbiegień-Turzańska (w:) *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. serii K. Osajda, red. tomu W. Borysiak, Warszawa 2023, komentarz do art. 389 k.c., nb 3.

³ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 14.01.2000 r. (I ACa 914/99), Legalis nr 49722.

⁴ Wyrok SN z 11.04.2006 r. (I CSK 175/05), Legalis nr 104931.

przesądza oznaczenie w niej terminu zawarcia umowy przyrzeczonej, jak też zachowanie formy szczególnej⁵.

„Tradycyjnie przyjmuje się, że wymóg określenia istotnych postanowień umowy przyrzeczonej jest tożsamy z obowiązkiem oznaczenia elementów przedmiotowo istotnych danej umowy”⁶ – a zatem do elementów przedmiotowo istotnych przy umowie przedwstępnej sprzedaży bez wątplenia należy zaliczyć przedmiot tejże umowy i jego cenę. Umowa przedwstępna, w której nie ustalono ceny sprzedaży, choćby przez wskazanie stabilnych podstaw do jej ustalenia, jest więc nieważna⁷. Oznaczenie ceny w umowie przedwstępnej sprzedaży nastąpić powinno z uwzględnieniem wymogów, jakie stawiane są cenie w umowie docelowej⁸.

Dla naszych rozważań kluczowe znaczenie ma przepis art. 390 § 2 k.c., zgodnie z którym jeżeli umowa przedwstępna czyni zadość wymaganiom, od których zależy ważność umowy przyrzeczonej, w szczególności wymaganiom co do formy, strona uprawniona może dochodzić zawarcia umowy przyrzeczonej. Do owych wymagań bezsprzecznie należy zaliczyć *essentialia negotii* umowy sprzedaży, a w tym sposób określenia ceny.

W myśl art. 390 § 1 i 2 k.c. konsekwencją prawną niewykonania zobowiązania wynikającego z zawarcia umowy przedwstępnej (uchylania się przez stronę zobowiązaną do zawarcia umowy przyrzeczonej) jest zastosowanie art. 64 k.c. w zw. z art. 1047 § 1 k.p.c.⁹, zgodnie z którymi prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające obowiązek danej osoby do złożenia oznaczonego oświadczenia woli zastępuje to oświadczenie. W praktyce sądów powszechnych¹⁰, orzekających w sprawach dotyczących złożenia oświadczenia woli na podstawie art. 390 § 2 k.c. po zawarciu umowy przedwstępnej, dominuje powielanie w sentencji wyroku wszystkich *essentialia negotii*, a więc także sposobu określenia ceny¹¹.

Podsumowując powyższe uwagi, należy stwierdzić, że postanowienia dotyczące ceny zawarte w umowie przedwstępnej sprzedaży powinny być możliwe do przeniesienia do umowy docelowej wprost i bez konieczności podejmowania przez strony dodatkowych negocjacji czy działań dostosowawczych. Dokonując oceny prawidłowości sformułowania tych postanowień w umowie przedwstępnej, należy każdorazowo zadać sobie pytanie, czy hipotetycznie możliwe będzie uzyskanie orzeczenia zastępującego oświadczenie woli, wskutek którego

⁵ A. Zbiegień-Turzańska (w:) *Kodeks...*, komentarz do art. 389 k.c., teza 15.

⁶ A. Zbiegień-Turzańska (w:) *Kodeks...*, komentarz do art. 389 k.c., teza 16.

⁷ Wyrok SN z 16.09.2010 r. (III CSK 289/09), Legalis nr 397158.

⁸ Wyrok SN z 25.06.2008 r. (III CSK 20/08), Legalis nr 316257.

⁹ Ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 1550 ze zm.), dalej: k.p.c.

¹⁰ Por. chociażby wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z 12.03.2014 r. (I ACa 891/13), Legalis nr 1079626; wyrok Sądu Okręgowego w Poznaniu z 26.10.2020 r. (XII C 2129/18), Legalis nr 2584286; wyrok Sądu Okręgowego w Radomiu z 30.10.2018 r. (I C 277/17), Legalis nr 2488605.

¹¹ W sentencjach wyroków sądów powszechnych o zobowiązanie na podstawie art. 390 § 2 k.c. często dodaje się również *naturalia negotii* w postaci m.in. sposobu zapłaty ceny.

sprzedaż dojdzie do skutku. W dalszej części artykułu będziemy wobec tego analizować instytucję ceny w umowie sprzedaży bez rozróżniania tego, czy mamy do czynienia z umową zobowiązującą, czy umową docelową.

4. CENA W UMOWIE SPRZEDAŻY

4.1. REGULACJA KODEKSOWA. WZAJEMNOŚĆ

Zgodnie z przepisem art. 535 k.c. przez umowę sprzedaży sprzedawca zobowiązuje się przenieść na kupującego własność rzeczy i wydać mu rzecz, a kupujący zobowiązuje się rzecz odebrać i zapłacić sprzedawcy cenę. Przepis ten znajduje zastosowanie do każdej umowy sprzedaży, niezależnie od jej przedmiotu.

„Podstawowym obowiązkiem kupującego, wynikającym z umowy sprzedaży, jest zapłata ustalonej w umowie ceny”¹². W doktrynie i orzecznictwie zgodnie przyjmuje się, że cena stanowi jeden z *essentialia negotii* umowy sprzedaży. Cena powinna zostać wyrażona w pieniądzu (w dowolnej walucie)¹³, dla odróżnienia umowy sprzedaży od innych podobnych umów nazwanych, w tym umowy zamiany. Występowanie ceny w ramach danego stosunku umownego wskazuje na wzajemny charakter umowy sprzedaży, rozumianej jako czynność prawna odpłatna, w której świadczeniu jednej strony odpowiada świadczenie drugiej strony (art. 487 § 2 k.c.). Także i ta kwestia nie jest w nauce sporna.

Cena powinna zostać określona w umowie wprost lub przez wskazanie podstaw do jej oznaczenia, o których mowa w art. 536 § 1 k.c. Przedstawiciele doktryny zgadzają się, że wskazany przepis odnosi się do pośredniego oznaczenia ceny¹⁴, ponieważ podstawą do ustalenia ceny w sposób określony w art. 536 § 1 k.c. mogą być – w zależności od woli stron – zarówno okoliczności istniejące w chwili zawarcia umowy, jak również takie, które mogą wystąpić dopiero w przyszłości¹⁵. Co szczególnie istotne, przepis art. 536 § 1 k.c. nie limituje kryteriów ustalenia ceny, choć „powinny być one wynikiem uzgodnienia stron oraz powinny być sformułowane w sposób konkretny i jasny”¹⁶. Strony powinny także ustalić te kryteria jako czynniki obiektywne, tzn. niezależne od wpływu którejkolwiek ze stron¹⁷.

¹² K. Kryła-Cudna, M. Tulibacka (w:) *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. serii K. Osajda, red. tomu W. Borysiak, Warszawa 2023, komentarz do art. 535 k.c., teza 21.

¹³ Na wzmiankę zasługują poglądy wyrażone w dawnym orzecznictwie, że zaniechanie zastrzeżenia w umowie sprzedaży ceny nie skutkuje nieważnością czynności prawnej, o ile cenę da się ustalić w oparciu o cenę regulowaną przez państwo. Tak W. Jaślan, *O zasadach stosowania cen z uwzględnieniem orzecznictwa arbitrażowego (I)*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1985/4, s. 11.

¹⁴ Tak K. Kryła-Cudna, M. Tulibacka (w:) *Kodeks...*, komentarz do art. 536 k.c., teza 1.

¹⁵ Wyrok SN z 25.06.2008 r. (III CSK 20/08), Legalis nr 316257.

¹⁶ E. Habryn-Chojnacka (w:) *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 2, Art. 353–626, red. M. Gutowski, Warszawa 2022, komentarz do art. 536 k.c., nb 2.

¹⁷ Wyrok SN z 2.12.2004 r. (V CK 291/04), Legalis nr 66152.

Dopiero całkowity brak oznaczenia ceny powoduje, że umowa jest nieważna¹⁸ – przy czym należy to rozumieć jako przypadek, w którym umowa sprzedaży nie określa ceny ani nie zawiera postanowień umożliwiających jej określenie, zarówno na podstawie postanowień umownych, jak i obowiązujących przepisów¹⁹. Jest to zatem sytuacja wyjątkowa, do której może dojść w zasadzie jedynie w wyniku przeoczenia.

4.2. REGULACJA KODEKSOWA. EKWIWALENTNOŚĆ

Unormowanie przepisu art. 536 § 1 k.c. oraz art. 487 § 2 k.c. wskazuje wprawdzie na konieczność występowania ceny w każdej umowie sprzedaży, jednakże nie implikuje, wbrew dość powszechnemu postrzeganiu tej kwestii, obowiązku zachowania równowagi wartości świadczeń stron, czyli ich ekwiwalencji. Obowiązek zachowania ekwiwalentności świadczeń jest uregulowany w dyspozycjach przepisów art. 5, art. 58 § 2, art. 388 k.c. oraz art. 528 k.c.²⁰ Od umowy sprzedaży wymagać można, na gruncie przepisów art. 536 § 1 i n. k.c., tego, aby występował w jej ramach element wzajemności świadczeń, w których jedno ma obowiązkowo postać pieniężną. Oczywiście nie oznacza to, że świadczenie wzajemne nie powinno mieć charakteru ekwiwalentnego, niemniej jednak równowaga ta jest zapewniana przez wskazane powyżej ogólne przepisy księgi pierwszej i trzeciej Kodeksu cywilnego.

Jak wskazano powyżej, dopiero całkowity brak oznaczenia ceny powoduje, że umowa jest nieważna²¹. Odnosząc ten pogląd do umów sprzedaży nieruchomości, trzeba zaznaczyć, że w praktyce obrotu profesjonalnego trudno byłoby wskazać nawet jednostkowe przypadki, gdy notariusz uchybił obowiązkowi zamieszczenia w akcie notarialnym ceny za nieruchomość. Te czysto teoretyczne przypadki nie będą przez nas szerzej analizowane. Skupimy się na poszukiwaniu granic swobody umów w ramach transakcji nieruchomościowych, wyznaczanych przez wymóg wzajemności świadczeń oraz ich ekwiwalentności, przyjmując, że nawet cena nieokreślona kwotowo w umowie sprzedaży może być, w realiach konkretnego przypadku, uznana za cenę ustaloną prawidłowo, tzn. w sposób zapewniający ekwiwalentność świadczeń.

Prawo prywatne oparte jest na zasadzie swobody umów, której refleksy odnaleźć można na wielu płaszczyznach regulacji (m.in. wybór kontrahenta, wybór formy, wybór sposobu rozwiązywania sporów, wybór sankcji za naruszenie obowiązku i wybór sposobu zakończenia stosunku prawnego). Istotnym przejawem tej swobody jest subiektywne ujęcie ekwiwalentności świadczeń. Subiektywizm

¹⁸ K. Jasińska (w:) *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Załucki, Warszawa 2023, komentarz do art. 535 k.c., nb 37.

¹⁹ Tak E. Habryn-Chojnacka (w:) *Kodeks...*, komentarz do art. 535 k.c., nb 42 oraz przytoczone tamże orzecznictwo.

²⁰ Tak P. Ratusznik, *Ekwiwalentność świadczeń a pojęcia umów wzajemnych i czynności odpłatnych*, „Monitor Prawniczy” 2021/7.

²¹ K. Jasińska (w:) *Kodeks...*, komentarz do art. 535 k.c., nb 37.

sprowadza się do pozostawienia stronom swobody w zakresie uznania, jaka proporcja wartości wymienianych świadczeń jest, z ich punktu widzenia, godziwa lub opłacalna. Jest to zatem ocena dokonana przez strony umowy na etapie jej zawierania, jedynie w tle powiązana z wartością obiektywnie sprawdzalną²².

Owa ekwiwalentność musi być zatem ujmowana pierwszoplanowo, zwłaszcza przy rozważaniach z zakresu określenia ceny poprzez wskazanie podstaw do jej ustalenia. Przecież w niektórych sytuacjach precyzyjne kwotowe określenie ceny w momencie zawarcia umowy sprzedaży może być utrudnione lub wręcz niemożliwe, np. „ze względu na brak stałej wartości ekonomicznej przedmiotu sprzedaży”²³. W takich przypadkach – zwłaszcza gdy sfinalizowanie umowy sprzedaży rozłożone jest w czasie – określenie ceny w sposób ekwiwalentny może nastąpić wyłącznie na podstawie art. 536 § 1 k.c.

4.3. EKWIWALENTNOŚĆ W UMOWACH NIERUCHOMOŚCIOWYCH

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na specyfikę transakcji dotyczących niezabudowanych działek w dużych miastach w Polsce, gdzie potrzeby rynku zmierzają do wypracowania sposobów ustalania ceny, które co prawda zawierają element subiektywny (np. negocjowana przez strony stawka za 1 m² powierzchni użytkowej lub zabudowy), ale kluczowym determinantem pozostaje sam mechanizm dojścia do ostatecznej ceny. Ten zaś powinien mieć charakter obiektywny i możliwy do jasnego odzwierciedlenia w treści umowy sprzedaży. Wpływ na jego kształt mają przede wszystkim kwestie planistyczne i projektowe. Umowy sprzedaży nieruchomości w obrocie profesjonalnym są istotnie powiązane z przeznaczeniem danego gruntu w przepisach prawa miejscowego, stanowiących w ramach władztwa planistycznego gminy. Innymi słowy, grunt inwestycyjny nie przedstawia wartości samoistnej, w odróżnieniu od gruntów rolnych, które są wyceniane przez rolników z uwzględnieniem oficjalnych klas bonitacyjnych. Grunt pod przyszłą inwestycję ma wartość uzależnioną od parametrów dopuszczalnej zabudowy. Im większa chłonność inwestycyjna gruntu, tym wyższa jest jego cena – znaczenie przy określaniu podstaw do jej ustalenia mogą mieć m.in. (i) możliwy sposób zagospodarowania nieruchomości, (ii) wysokość zabudowy, (iii) funkcja zabudowy (mieszaniowa, biurowa, usługowa, handlowa), a w konsekwencji (iv) możliwa do komercjalizacji (sprzedaży, najmu) powierzchnia użytkowa²⁴, możliwa do uzyskania na danym gruncie. Rodzaj i parametry techniczne przyszłej zabudowy decydują zatem wprost o wysokości zysków z inwestycji. Te kwestie w sposób oczywisty muszą wpływać na cenę, rozumianą jako ekwiwalent wartości przyszłej inwestycji. Można zatem przyjąć, że najczęstszą przeszkodą w ustaleniu ceny w sposób

²² Por. J. Jezioro (w:) *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Warszawa 2023, komentarz do art. 535 k.c., nb 31.

²³ K. Kryla-Cudna, M. Tulibacka (w:) *Kodeks...*, komentarz do art. 536 k.c., teza 1.

²⁴ Określana jako GLA (ang. *gross leasable area*), PUU (powierzchnia użytkowa usługowa) albo PUM (powierzchnia użytkowa mieszkalna).

pozbawiony kontrowersji, tzn. kwotowo, jest brak wiedzy stron na temat wartości ekonomicznej nieruchomości w kontekście przepisów prawa miejscowego lub treści decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Trudno w takim przypadku oczekiwać, aby cena wyrażona kwotowo była właściwym remedium na problem ekwiwalencji świadczeń. Do powyższego należy dodać wpływ czynników makroekonomicznych, przede wszystkim inflacji²⁵. Choćby niska, ale zwłaszcza dwucyfrowa, wartość tego wskaźnika w Polsce powoduje, że odroczone płatność ceny lub jej części (tj. płatność w ratach) zmienia wartość świadczenia względem daty zawarcia umowy sprzedaży. Która wobec tego z dat – data zawarcia umowy czy zapłaty pełnej ceny – jest momentem, gdy należy rozpatrywać świadczenia z punktu widzenia ich ekwiwalencji?

Praktyka rynkowa pokazuje, że strony transakcji oczekują, aby wszystkie opisane wyżej kwestie zostały odzwierciedlone w treści umowy sprzedaży. Bywa, że strony godzą się poczekać z zawarciem umowy sprzedaży kilka miesięcy i zawrzeć ją dopiero po definitywnym ustaleniu potencjału inwestycyjnego nieruchomości, np. po uzyskaniu pozwolenia na budowę, z którego będzie już wynikała określona powierzchnia użytkowa budynku, a nawet po skomercjalizowaniu całego budynku biurowego (przystępując w pierwszej kolejności do zawarcia umowy przedwstępnej, o czym będzie jeszcze mowa). Jednakże o wiele częściej potrzeby praktyki i biznesu są zupełnie inne²⁶, a umowa sprzedaży ma być zawarta, zanim czynniki cenotwórcze zostaną w pełni rozpoznane. Fundament prawa prywatnego, jakim jest swoboda kontraktowa, nakazuje poszukiwanie w takich przypadkach rozwiązania, które pozwoli na zawarcie umowy w momencie wybranym przez strony. Przypadki, gdy wybór momentu zawarcia umowy zobowiązująco-rozporządzającej jest ograniczony przez przepisy prawa, należą do nielicznych i są silnie podbudowane względami aksjologicznymi²⁷. Tego rodzaju regulacja nie została zawarta w art. 535 i n. k.c., a zatem należy wnioskować, że intencją ustawodawcy było umożliwienie zawierania umów sprzedaży wówczas, gdy przedmiot transakcji jest wyceniony w sposób satysfakcjonujący dla stron. Przy takim podejściu wymóg określenia ceny za nieruchomość, wynikający wprost z art. 535 w zw. z art. 536 § 1 k.c., należy interpretować jako **wymóg subiektywnego wycenienia nieruchomości** na dzień zawarcia umowy w sposób ustalony przez strony i tym samym odzwierciedlenia relacji dwóch odpowiadających sobie świadczeń²⁸. Zamiar ten sprowadza się do odpłatnego przeniesienia własności nieruchomości, przy uwzględnieniu zasady ekwiwalentności świadczeń, sprecyzowanej *in casu* przez strony. Od-

²⁵ Wyrok SN z 28.5.2008 r. (II CSK 35/08), Legalis nr 100453 czy wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 24.10.2017 r. (V ACa 136/17), Legalis nr 1696339.

²⁶ B. Jelonek-Jarco, *Klauzule earnout oraz clawback w umowach sprzedaży nieruchomości*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2021/1.

²⁷ Dla przykładu zakaz rozporządzania udziałem spadkowym za życia spadkodawcy (art. 1048 k.c.), zakaz rozporządzania udziałem w spółce z o.o. przed zarejestrowaniem kapitału zakładowego (art. 16 k.s.h.).

²⁸ Por. *Notariat. Czynności notarialne*, red. A.J. Szereda, Warszawa 2021.

płatność umowy sprzedaży wynika z ekwiwalencji świadczeń, ocenianej w sposób subiektywny, stosownie do realiów konkretnego przypadku²⁹. Omawiane przepisy nie przewidują, aby elementem konstytuującym umowę sprzedaży było wyrażenie ceny w konkretnej kwocie. Akcent jest kładziony na zgodność intencji stron co do odpłatności oraz uzgodnienie mechanizmu służącego do definitywnego ustalenia ceny, aby doprowadzić do jej zapłaty³⁰ i finalnie – wygaśnięcia zobowiązania na skutek jego obustronnego wykonania. Wskazane w umowie podstawy oznaczenia ceny powinny być stabilne i konkretne, określone w sposób stanowczy i jednoznaczny³¹. Niewłaściwe natomiast jest ustalenie, że cena w umowie sprzedaży zostanie określona w późniejszym terminie, bez wskazania wystarczających podstaw do jej sprecyzowania³².

4.4. EWOLUCJA KSZTAŁTOWANIA CENY ZA NIERUCHOMOŚĆ W ORZECZNICTWIE

Prześledzenie ewolucji poglądów orzecznictwa wykazuje postępującą liberalizację podejścia do ceny w umowach sprzedaży. Niestety nie jest to dorobek obszerny, jeśli wziąć pod uwagę fakt, że umowa sprzedaży jest najpowszechniej spotykaną umową w obrocie. Trudno dociec przyczyn tego stanu rzeczy. W przypadku nieruchomości można pokusić się o twierdzenie, że w jakimś stopniu wynika to z wykazanej w naszych badaniach rezerwy, z jaką notariusze podchodzą do innych niż kwotowy sposobów wyrażenia ceny w umowach sprzedaży. Dążenie do wyrażania ceny w ten najprostszy i definitywny sposób niewątpliwie sprzyja unikaniu sporów (przynajmniej w odniesieniu do wysokości ceny), co eliminuje tego rodzaju sprawy z wokand sądowych.

Analizowane zagadnienie było przedmiotem zainteresowania judykatury już u progu transformacji ustrojowej. W wyroku z 14.10.1987 r. Sąd Najwyższy wskazał, że „ceny umowne winny być cenami równowagi, określonej wymaganiami rynku. Cena umowna nie jest ceną «dowolną» w tym znaczeniu, że po pierwsze powinna być wynegocjowana, a po wtóre wprzęgnięta w grę praw ekonomicznych rynku. Cena rażąco wygórowana lub rażąco zaniżona narusza relatywny ład ekonomiczny wymiany dóbr i traci przez to charakter ceny”³³. Powyższy pogląd wyraźnie marginalizuje wolę stron umowy sprzedaży, na pierwszy plan wysuwając wartość rynkową przedmiotu transakcji, określaną

²⁹ W. Katner, J. Pisuliński (w:) *System Prawa Prywatnego*, t. 7, *Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, red. J. Rajski, Warszawa 2018, s. 12, nb 22, stwierdzają wprost: „jeśli tej ekwiwalentności nie ma – nie ma sprzedaży”.

³⁰ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 16.12.2014 r. (I ACa 980/14), LEX nr 1651911.

³¹ Zob. wyrok SN z 2.12.2004 r. (V CK 291/04), Legalis nr 66152.

³² E. Habryn-Chojnacka (w:) *Kodeks...*, komentarz do art. 536, nb 3 oraz wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 18.01.1991 r. (I ACr 133/90), Legalis nr 32407.

³³ Zob. wyrok SN z 14.10.1987 r. (I CR 216/87), Legalis nr 26006. Warto porównać to rygorystyczne orzeczenie z wyrokiem SN z 31.01.1984 r. (II CR 450/83), Legalis nr 24079, w którym sąd stwierdził, że nawet stosując normy z paragrafu 2 art. 536 k.c., należy pamiętać, że zawsze ma to być cena, która w przeświadczeniu stron stanowi ekwiwalent przedmiotu sprzedaży.

jako „ład ekonomiczny”, którą strony mają odzwierciedlić w toku negocjacji. Subiektywne przekonanie o ekwiwalentności ceny i przedmiotu sprzedaży ma w tym ujęciu znaczenie jedynie oboczne. W podobnym duchu należy odczytać pogląd wyrażony przez Sąd Najwyższy w wyroku z 28.04.1988 r., choć w tym wypadku Sąd dostrzegł, że cena powinna odzwierciedlać także subiektywne zapatrywanie stron na wartość przedmiotu transakcji i może być wyrażona poprzez odwołanie do kryteriów jej ustalenia³⁴.

We wczesnym orzecznictwie okresu transformacji odnajdujemy wyraźne głosy wskazujące na znaczącą zmianę w podejściu do swobody stron w zakresie kształtowania ceny. Zaufanie sądów do obiektywnych wskazań rynku zeszło na dalszy plan, na rzecz poszerzenia sfery autonomii woli stron. Na uwagę zasługują te orzeczenia, które dopuściły możliwość wyrażenia ceny inaczej niż w sposób kwotowy. Pierwszym istotnym orzeczeniem w tej materii jest uchwała Sądu Najwyższego z 5.07.1992 r., w której przesądzono, że umowa sprzedaży może zostać zawarta bez określenia kwotowej wysokości ceny, byleby istniały dane (w umowie stron lub w przepisach) niezbędne do obliczenia jej wysokości³⁵. Sąd Najwyższy zauważył, że „z dalszych przepisów [art. 536 § 1 i § 2 k.c., art. 540 § 2 k.c. (...)] nie wynika przecież, że elementem konstytuującym umowę sprzedaży jest uzgodnienie wysokości ceny w konkretnej kwocie, niezbędna jest jedynie zgodność intencji stron, co do odpłatności, to bowiem kwalifikuje umowę, oraz – uzgodnienie danych pozwalających na ustalenie wysokości ceny, co oczywiście jest konieczne do dokonania zapłaty”³⁶.

Do ciekawych wniosków w odniesieniu do sposobu pojmowania ekwiwalencji świadczeń prowadzi analiza tych orzeczeń, które dopuściły możliwość określenia ceny przez osobę trzecią, a nawet, w wyjątkowych przypadkach, przez jedną ze stron umowy sprzedaży, o ile można tego wyliczenia dokonać na tyle obiektywnie, by umożliwić zapłatę ceny i, ewentualnie, dochodzenie jej zapłaty przed sądem. W każdym z tych przypadków chodzi o możliwość doprowadzenia do wykonania zobowiązania. W tym duchu wypowiedział się Sąd Apelacyjny w Krakowie w wyroku z 16.12.2014 r.: „z przepisów art. 535 k.c. i 536 k.c. nie wynika, że elementem konstytuującym umowę sprzedaży jest uzgodnienie wysokości ceny w konkretnej kwocie. Istota zagadnienia sprowadza się natomiast do zgodności intencji stron co do odpłatności oraz uzgodnienie danych pozwalających na ustalenie wysokości ceny, co jest konieczne do dokonania zapłaty”³⁷. Dalej w swych rozważaniach posunął się Sąd Apelacyjny w Łodzi w wyroku z 17.07.2014 r.: „określenie ceny przewidziane w art. 536 § 1 k.c. może być dokonane przez jedną ze stron umowy sprzedaży, jeśli skonkretyzowane zostały i uzgodnione warunki i termin wykonania tej czynności”³⁸.

³⁴ Wyrok SN z 28.04.1988 r. (IV CR 96/88), Legalis nr 26248.

³⁵ Por. uchwała SN z 5.02.1992 r. (III CZP 134/92), OSP 1994/5, poz. 81, LEX nr 5378.

³⁶ Uchwała SN z 5.02.1992 r. (III CZP 134/92), OSP 1994/5, poz. 81, LEX nr 5378.

³⁷ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 16.12.2014 r. (I ACa 980/14), Legalis nr 1213250.

³⁸ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 17.07.2014 r. (I ACa 136/14), Legalis nr 2056912.

Warunek obiektywizmu uważa się za zachowany wtedy, gdy co prawda istnieje udział jednej ze stron albo osoby trzeciej w ustalaniu ceny, lecz wyłącznie w obszarze faktów, a nie konstytutywnych ocen i decyzji³⁹. Przedmiotem oceny sędziowskiej była sytuacja skrajna, w której doszło do powierzenia oznaczenia ceny jednej ze stron albo osobie trzeciej według słusznego uznania⁴⁰. Dopuszczalność takiego rozwiązania umownego została zanegowana. Warto jednak wspomnieć, że w doktrynie spotkać można poglądy aprobujące powierzenie określenia ceny jednej ze stron albo osobie trzeciej według słusznego uznania (tzw. metoda zobiektywizowana)⁴¹, zgodnie z tradycją Kodeksu zobowiązań⁴², który przewidywał takie rozwiązanie wprost⁴³. Rozwiązanie takie zakłada z jednej strony, że osoba określająca cenę korzysta z pewnego marginesu swobody decyzyjnej (uznaniowości), a z drugiej – że granice uznaniowości wyznacza element słuszności. Rozwiązanie takie może być wykorzystane np. wówczas, gdy uzgadniając umowę, strony nie mogą albo nie chcą uchwycić wszystkich czynników istotnych dla ustalenia ceny, jednakże chcą już ostatecznie zawrzeć umowę i w związku z tym powierzają ostateczne oznaczenie ceny – kierując się zaufaniem do wiedzy, walorów intelektualnych lub moralnych – jednej z nich albo osobie trzeciej. Wśród czynników decydujących o uznaniowości określenia ceny mogą być elementy majątkowe (np. perspektywy rynkowe, sytuacja majątkowa jednej ze stron czy korzyści czerpane z dotychczasowej współpracy) oraz niemajątkowe (satisfakcja czerpana z transakcji, wdzięczność, chęć wsparcia kontrahenta itp.)⁴⁴. Na uwagę zasługuje skrytykowany przez doktrynę pogląd wyrażony przez Sąd Najwyższy, że klauzula umowna, powierzająca określenie tzw. ceny wynikowej osobie trzeciej lub nawet jednej ze stron stosunku sprzedaży, jest niedopuszczalna, jako stojąca w sprzeczności z konstrukcją ceny jako uzgodnionego przez obie strony *essentialia negotii* umowy sprzedaży⁴⁵. Trafnie, naszym zdaniem, liczni autorzy uznali ten pogląd za zbyt surowy, argumentując, że o ile niedopuszczalne jest powierzenie ustalenia ceny jednej ze stron⁴⁶,

³⁹ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 13.11.2019 r. (I ACa 674/18), LEX nr 2809495; R. Trzaskowski (w:) *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 4, *Zobowiązania. Część szczegółowa*, red. J. Gudowski, Warszawa 2017, komentarz do art. 356, uwaga 4.

⁴⁰ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 13.11.2019 r. (I ACa 674/18), LEX nr 2809495.

⁴¹ R. Trzaskowski (w:) *Kodeks...*, komentarz do art. 356, uwagi 9–10; Z. Banaszczyk (w:) *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 2, *Art. 450–1088*, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2021, komentarz do art. 536, nb 2; zob. wyrok SN z 9.01.2003 r. (I CK 329/02), Legalis nr 57095; wyrok SN z 10.07.2003 r. (I CKN 487/01), Legalis nr 112113.

⁴² Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 27.10.1933 r. – Kodeks zobowiązań (Dz.U. nr 82 poz. 598 ze zm.), dalej: Kodeks zobowiązań.

⁴³ Zob. art. 297 Kodeksu zobowiązań: „Jeżeli określenie ceny pozostawiono słusznemu uznaniu jednej ze stron lub osoby trzeciej, w razie sporu sąd cenę ustali”.

⁴⁴ Zob. R. Trzaskowski (w:) *Kodeks...*, komentarz do art. 356, uwaga 10.

⁴⁵ Wyrok SN z 2.12.2004 r. (V CK 291/04), Legalis nr 66152.

⁴⁶ Niedopuszczalne jest bowiem pozostawienie kwestii ustalenia ceny swobodnemu uznaniu wyłącznie jednej ze stron umowy sprzedaży, gdyż powodowałoby to powstanie nadmiernego stanu niepewności u drugiej strony. Jest to kluczowe zwłaszcza w przypadku, gdyby to

o tyle jednak „odebranie stronom możliwości powierzenia osobie trzeciej ustalenia ceny stanowi nadmierną ingerencję w swobodę kontraktowania”⁴⁷.

W kontekście ekwiwalentności świadczeń warto także zwrócić uwagę na przypadki, gdy strony celowo zaburzają relację wartości rzeczy i jej ceny, dążąc do obniżenia podstawy opodatkowania. Nawet przyjęcie ceny pozornej nie powoduje nieważności umowy sprzedaży. Przeanalizowane przez nas orzecznictwo w żadnym przypadku nie uznawało tego rodzaju wadliwości za przyczynę stwierdzenia nieważności całej umowy sprzedaży⁴⁸. Bywają też sytuacje, gdy cena nie jest jedynym ekwiwalentem nabywanej rzeczy. Te rzadkie przypadki nie zostały dotychczas rozstrzygnięte w orzecznictwie, ale były przedmiotem zainteresowania doktryny prawa. Przykładowo, na gruncie umów offsetowych dopuszcza się odstępstwa od wyrażenia ceny w pieniądzu, przy jednoczesnym zachowaniu elementów przedmiotowo istotnych umowy sprzedaży⁴⁹.

Problematyka sposobu kształtowania ceny w umowach sprzedaży wykracza poza sferę obrotu nieruchomościami, czego dobrym przykładem jest orzeczenie Sądu Najwyższego z 25.06.2010 r., w którym Sąd stwierdził, że określenie ceny przewidziane w art. 536 § 1 k.c. może być dokonane przez jedną ze stron umowy sprzedaży, jeśli skonkretyzowane zostały i uzgodnione warunki i termin wykonania tej czynności⁵⁰. W stanie faktycznym ww. sprawy strony zawarły umowę sprzedaży akcji, w której przewidziano możliwość skorygowania ceny przez jej obniżenie, a ewentualna korekta miała być dokonana według wartości aktywów netto wskazanej w bilansie sporządzonym na datę zamknięcia, którą była data zawarcia umowy. Co jednak istotne, strony zastrzegły, że ostateczna cena, jeśli będą podstawy do obniżenia ceny pierwotnie ustalonej, powinna być przedmiotem potwierdzenia przez strony przez sporządzenie i podpisanie dokumentu „Ostateczna cena nabycia” i dopiero tę cenę strony traktować miały jako wartość rynkową akcji. Wprawdzie zatem Sąd Najwyższy uznał za dopuszczalny taki mechanizm ustalania ceny, jednakże powiązany on został z następczym potwierdzeniem ceny ustalonej przez biegłego, w formie zgodnego oświadczenia woli stron. Ten element osłabia, naszym zdaniem, wymowę rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego, gdyż ogranicza się ono do sytuacji, gdy strony decydują ostatecznie, czy akceptują ustaloną przez osobę trzecią cenę

sprzedawca miał przyznaną taką kompetencję, gdyż wówczas kupujący pozostawałby w stanie niepewności co do tego, czy posiada wystarczające środki finansowe na dokonanie transakcji handlowej – tak E. Habryn-Chojnacka (w:) *Kodeks...*, komentarz do art. 536, nb 2 oraz 8.

⁴⁷ E. Habryn-Chojnacka (w:) *Kodeks...*, komentarz do art. 536, nb 8.

⁴⁸ Mowa tu w szczególności o możliwości kwestionowania ceny przez organy podatkowe – por. wyrok NSA z 11.03.2010 r. (II FSK 1748/08), Legalis nr 223798.

⁴⁹ W. Katner (w:) *System...*, s. 34–36, opisując umowy sprzedaży offsetowej oraz barteru, wskazuje na istnienie powiązanych ze sobą dwóch umów – umowy sprzedaży oraz umowy offsetu, przy czym nie rozstrzyga, czy ścisły związek pomiędzy tymi dwiema umowami nie powoduje, że mamy do czynienia z umową sprzedaży, w ramach której cena jest płacona w pieniądzu oraz innych świadczeniach, które łącznie zapewniają ekwiwalentność.

⁵⁰ Wyrok SN z 25.06.2010 r. (I CSK 505/09), LEX nr 607239.

jako ekwiwalent nabywanego prawa majątkowego. Umowa sprzedaży jest w takim scenariuszu zawierana etapowo, gdzie cena bazowa ulega późniejszemu skorygowaniu, o ile strony się na to zgodzą. Zdaniem autorów mechanizm ten nie stanowi metody kształtowania ceny, ale metodę etapowego ustalania treści umowy sprzedaży, która dochodzi do skutku w wyniku odrębnego złożenia oświadczenia o przeniesieniu własności rzeczy lub prawa i następczego złożenia zgodnego oświadczenia woli w przedmiocie ceny. Rozwiązanie, w którym wartość ustalona przez eksperta jest następnie potwierdzona przez strony w formie zgodnego oświadczenia woli, nie różni się od sposobu wyrażenia ceny w sposób wskazany w art. 535 § 1 k.c., tzn. wprost.

Podsumowując ten etap analizy orzecznictwa, należy zauważyć, że judykatura opowiada się za dopuszczalnością przyznania uprawnienia osobie trzeciej do samodzielnego określenia ceny. Co więcej, uprawnienie takie może być przyznane nawet jednej ze stron transakcji, pod warunkiem jednak, że jego wykonanie następuje na podstawie kryteriów obiektywnych, tzn. znajduje swoje oparcie w konkretnych faktach, a nie ocenach dokonywanych przez stronę uprawnioną. Natomiast krytycznie podchodzi się w orzecznictwie do sytuacji, w której jedna strona miałaby skorzystać z uprawnienia do ukształtowania ceny wedle zasad słuszności.

Pora w tym miejscu przyjrzeć się orzeczeniom, które odnoszą się do ustalenia ceny w sposób niezależny od działania stron, w oderwaniu od ich woli lub działania wskazanej przez strony osoby trzeciej. Chodzi zatem o te przypadki, gdy cena jest skorelowana z oczekiwanym rozstrzygnięciem organu administracji, np. aktem planistycznym lub interpretacją podatkową. W tej grupie orzeczeń umiejscawiamy także te, w których cena uzależniona jest od jeszcze innych czynników, które zachodzą niezależnie od samych stron, po zawarciu przez nie umowy sprzedaży.

Należy przywołać trafny i wciąż aktualny pogląd Sądu Najwyższego: „podstawą do ustalenia ceny w sposób określony w art. 536 § 1 k.c. mogą być – zależnie od woli stron – okoliczności istniejące w chwili zawarcia umowy, jak również te, które mogą wystąpić dopiero w przyszłości, przeto w razie powstania uzasadnionych wątpliwości dokonanie wykładni woli stron wymaga posłużenia się ustawowymi kryteriami określonymi w przepisach art. 65 k.c.”⁵¹ Dopuszczenie przez Sąd Najwyższy stosowania wykładni oświadczenia woli do wnioskowania o cenie za nieruchomości wskazuje, że wymóg jednoznaczności w określeniu ceny nie jest, w ocenie Sądu Najwyższego, warunkiem, od którego uzależniona byłaby ważność umowy sprzedaży nieruchomości. Od strony praktycznej jedynie niejednoznaczne postanowienia umowne podlegają wykładni wedle dyrektyw z art. 65 k.c. Ustalenie treści zgodnego zamiaru stron w odniesieniu do ceny dokonywane będzie po zawarciu umowy sprzedaży, w ramach potransakcyjnych negocjacji stron albo w toku postępowania sądowego. Taki przypadek

⁵¹ Wyrok SN z 2.12.2004 r. (V CK 291/04), LEX nr 137335.

był przedmiotem pogłębionej analizy ze strony Sądu Najwyższego w późniejszym orzeczeniu, które dotyczyło sporu na gruncie niejednoznacznego określenia ceny za nieruchomość komercyjną zabudowaną hotelem⁵². W uzasadnieniu swojego stanowiska Sąd Najwyższy wyraźnie dopuścił uzależnienie ceny za nieruchomość od okoliczności istniejących w chwili zawarcia umowy oraz takich, które mogą wystąpić w przyszłości, wskazując w szczególności możliwość określenia ceny wedle wartości materiałów i robocizny spożytkowanych na wybudowanie budynku⁵³.

Analizowane zagadnienie zostało ciekawie rozwinięte w niedawnym orzeczeniu Sądu Najwyższego z 7.06.2019 r., które zapadło na gruncie sporu co do płatności ceny za udziały w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością. Problem prawny, który był przedmiotem analizy Sądu, sprowadzał się do tego, czy dopuszczalne jest ustalenie ceny za udziały w ten sposób, że kwota wyjściowa, płatna w dacie zawarcia umowy, ulegnie automatycznemu podwyższeniu w przypadku późniejszego wzrostu wartości spółki w wyniku otrzymania pomocy publicznej. Sąd Najwyższy przyjął, że „postanowienie to zawiera racjonalny zamiar, mieszczący się w granicach swobody umownej, nakazujący pozwanym wyrównanie świadczeń związanych z nabyciem udziałów w spółce, przez przekazanie powódce wartości spodziewanej dopłaty unijnej, traktowanej jako pewne zwiększenie wartości majątku spółki, choć o wysokości nieznaanej w chwili zawarcia umowy. Zwiększenie świadczenia pozwanych o kwotę wzrostu wartości składników spółki w istocie stanowi postanowienie odnoszące się do dopełnienia ceny do wysokości rekompensującej wartość nabywanych udziałów”⁵⁴.

Przegląd orzecznictwa poświęconego problematyce kształtowania ceny w umowach sprzedaży wskazuje, że na przestrzeni ostatnich lat doszło do znaczącej liberalizacji poglądów Sądu Najwyższego i sądów powszechnych, które można zgrupować w następujący sposób.

1. Subiektywna ekwiwalentność świadczeń. Wartość rynkowa nieruchomości nie ma znaczenia prawnego, o ile świadczenia stron są subiektywnie ekwiwalentne, poza przypadkami wyzysku lub nieważności umowy sprzedaży wskutek jej sprzeczności z zasadami współżycia społecznego. Te wyjątkowe

⁵² Jako ciekawostkę warto nadmienić, że sprawa ta niezwykle długo angażowała wymiar sprawiedliwości. Po zakończeniu sporu pomiędzy stronami na skutek prawomocnego zakończenia sprawy wyrokiem zasądającym doszło do odrębnego postępowania przeciwko prawnikowi reprezentującym syndyka masy upadłości, który w tej pierwszej sprawie występował jako powód. Ta nowa sprawa, prowadzona pomiędzy klientem i jego byłymi pełnomocnikami, zakończyła się oddaleniem powództwa w całości i uznaniem, że prawnicy nie uchybili obowiązkowi dochowania staranności w prowadzeniu sprawy (Sąd Apelacyjny w Warszawie, VI ACa 2014/15, Legalis nr 1576443).

⁵³ Wyrok SN z 25.06.2008 r. (III CSK 20/08), Legalis nr 316257.

⁵⁴ Wyrok SN z 7.06.2019 r. (I CSK 248/18), Legalis nr 2285952.

sytuację, naszym zdaniem, nie znajdują zastosowania w obrocie obustronnie profesjonalnym.

2. **Oznaczenie ceny po dacie zawarcia umowy sprzedaży.** Poza przypadkami wyrażenia ceny w konkretnej kwocie dopuszczalne jest także powierzenie oznaczenia ceny osobie trzeciej (najczęściej biegłemu rzeczoznawcy ds. nieruchomości) oraz określenie ceny w odniesieniu do faktów i zdarzeń o charakterze obiektywnym (np. uzależnienie ceny od wysokości kosztów budowy budynku, treści decyzji administracyjnej lub przeznaczenia nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego).
3. **Cena wyliczalna na moment wymagalności.** Sposób wyrażenia ceny musi być na tyle precyzyjny, aby możliwe było jej dokładne wyliczenie na dzień spełnienia świadczenia, który może przypadać znacznie po dacie zawarcia umowy sprzedaży. Konieczność oznaczalności ceny na ten moment ma umożliwić doprowadzenie do wygaśnięcia zobowiązania poprzez jego wypełnienie.
4. **Niejednoznaczność ceny usuwana w drodze wykładni oświadczeń woli.** Jeśdynam całkowity brak oznaczenia ceny skutkuje nieważnością umowy sprzedaży. Wszystkie pozostałe przypadki należy traktować jako umowy zawarte w sposób ważny i podlegające następcej interpretacji przy zastosowaniu dyrektyw wykładni oświadczeń woli z art. 65 § 1 i 2 k.c.

Nie ulega zatem wątpliwości, że judykatura dopuszcza uzależnienie ceny za nieruchomość od okoliczności mogących wystąpić w przyszłości i niezależnych od stron (np. wydanie decyzji administracyjnej przez właściwy organ administracji publicznej), jak i okoliczności, na które strona ma wpływ, o ile są one obiektywnie możliwe do zweryfikowania (kosztochłonność robót budowlanych powiększona o ustaloną marżę). Ukształtowanie ceny w zgodzie z powyższymi wymogami skutkuje zawarciem ważnej i wykonalnej umowy sprzedaży nieruchomości.

5. WNIOSKI

Powyższa analiza wykazała, że zaobserwowane w praktyce notarialnej restrykcyjne podejście do sposobu wyrażania ceny w umowach docelowych sprzedaży nieruchomości, polegające na oznaczaniu ceny konkretną kwotą, nie jest podyktowane argumentami natury prawnej. W wyniku tej praktyki daje się zauważyć niewspółmierny wzrost znaczenia umowy przedwstępnej, polegający na uczynieniu z niej obowiązkowego etapu transakcyjnego. Dzieje się tak niezależnie od tego, czy intencją stron jest etapowanie procesu nabycia nieruchomości, czy też jak najszybsze wywołanie skutków rzeczowych (np. chęć ustanowienia zabezpieczenia na rzecz banku finansującego transakcję).

Okoliczności niezależne od stron, które dochodzą do głosu na etapie zawierania umowy przedwstępnej, mogą skutecznie utrudniać wyrażenie ceny konkretną kwotą, na co strony mogą się świadomie godzić. Przyczyny pozarynkowe, w tym długotrwałość procedur administracyjnych, niewykonywanie przez

gminy obowiązków w zakresie władztwa planistycznego, niepewność prawa podatkowego, rozchwiany kurs złotego oraz przewlekłość postępowań sądowych wpływają istotnie na wartość nieruchomości i ten stan rzeczy nie powinien wyłączać nieruchomości z obrotu. Chcąc uszanować autonomię woli stron w zakresie momentu, w którym zdecydują się zawrzeć umowę sprzedaży, i tym samym przenieść własność nieruchomości za akceptowalną dla stron cenę, należy postulować wykorzystywanie szerokiego spektrum klauzul kontraktowych, których zadaniem jest uelastycznienie ceny w stosunku do wspomnianych uwarunkowań zewnętrznych. W ten sposób możliwe byłoby w wielu przypadkach pominięcie etapu umowy przedwstępnej.

5.1. CENA MNOŻNIKOWA

We wszystkich przypadkach, gdy parametry przyszłej zabudowy nie są znane, należy dopuścić możliwość ustalenia ceny wedle iloczynu ustalonej w umowie ceny 1 m² (mat. mnożnik) oraz powierzchni przyszłej zabudowy (mnożna 1) i liczby kondygnacji naziemnych oraz podziemnych (mnożna 2), które zostaną dopuszczone w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego. Treść tej decyzji jest w pewnym stopniu przewidywalna poprzez ustawowo określone kryteria dokonywania analizy urbanistycznej przez organ administracji, które nakazują m.in. kontynuację parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy w ramach nieruchomości dostępnych z tej samej drogi publicznej⁵⁵. Strony będą wobec tego w stanie przewidzieć minimalny poziom chłonności nieruchomości i tym samym wskazać w umowie cenę minimalną, którą kupujący zobowiązuje się zapłacić sprzedającemu. Cena ta ulegałaby podwyższeniu stosownie do powierzchni budynku dopuszczonej w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego.

5.2. CENA PROGRESYWNA

Należy, naszym zdaniem, dopuścić możliwość ukształtowania ceny sprzedaży z uwzględnieniem kosztu pieniądza w czasie. Potrzeba skorzystania z takiego rozwiązania może wynikać z ograniczeń finansowych kupującego, który płaci cenę kupna częściowo ze środków własnych, a częściowo przy wykorzystaniu finansowania zewnętrznego, uruchamianego w pewien czas po zawarciu umowy. W takim przypadku cena płatna jest w dwóch lub większej liczbie rat, przy czym rozbieżność pomiędzy datą przeniesienia własności nieruchomości a datą zapłaty ostatniej raty może być na tyle duża, że sprzedający będzie oczekiwał określonego wynagrodzenia za ten okres. Wynagrodzenie może być od razu uwzględnione na etapie negocjacji, co skutkuje odpowiednim podwyższeniem całej ceny kupna. Możliwa jest jednak sytuacja, w której strony nie mają pewności, kiedy nastąpi uwolnienie finansowania zewnętrznego, co ma miejsce

⁵⁵ Zob. art. 61 ustawy z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2023 r. poz. 977 ze zm.).

zwłaszcza wtedy, gdy kupujący zobowiązany jest do wykonania określonych zobowiązań potransakcyjnych względem banku finansującego. Tego rodzaju niepewność może zostać uwzględniona w ramach odpowiedniego ukształtowania ceny kupna, aby sprzedający otrzymał stosowne wynagrodzenie za elastyczność w podejściu do płatności ceny. Postanowienie umowne dotyczące sposobu płatności ceny może przewidywać określone progi czasowe, powiązane z upływem czasu od daty zawarcia umowy sprzedaży. Przykładowo: kupujący zapłaci sprzedającemu cenę w następujący sposób: kwota A w przypadku płatności do dnia X albo kwota A+5% w przypadku płatności do dnia X+60 dni.

Oczywiście w jednym i drugim przypadku interesy sprzedającego zabezpieczone będą oświadczeniem kupującego o dobrowolnym poddaniu się egzekucji co do obowiązku płatności ceny, co jest typowym elementem każdej umowy sprzedaży nieruchomości, w której płatność nie następuje przy akcie notarialnym.

5.3. CENA Z OPCJĄ PODWYŻSZENIA

Wielokrotnie wspomniana w niniejszym artykule podatność wartości nieruchomości na zmiany na skutek okoliczności przyszłych i niezależnych od stron może zostać zmitygowana poprzez przewidzenie automatycznej korekty ceny w górę po zawarciu umowy sprzedaży. Tego rodzaju postanowienia umowne, określane jako klauzule typu *earnout* (ang. zarobić na osiągnięciu przyszłego celu), można spotkać w transakcjach mających za przedmiot udziały lub akcje. Wartość tych praw jest uzależniona od wyników finansowych spółki lub wartości jej majątku na dzień sporządzenia opinii. Strony mogą w umowie sprzedaży przewidzieć cenę podstawową oraz kwotę uzupełniającą, która wynikałaby z podwyższenia wartości spółki względem tej, którą strony przyjęły na potrzeby transakcji⁵⁶.

Rozwiązanie to byłoby szczególnie przydatne w tych sytuacjach, gdy okoliczność brana pod uwagę przez strony ma wpływ cenowy, którego nie można dokładnie oszacować, np. transakcja przebiega równoległe do negocjacji warunków nabycia przez kupującego także działki sąsiadującej, która znacząco zwiększy potencjał inwestycyjny przedmiotu transakcji. W takim przypadku strony mogą zdecydować, że cena za nieruchomość ulegnie podwyższeniu o konkretną kwotę, wprost wskazaną w umowie sprzedaży.

Podobnie przedstawiałaby się możliwość przewidzenia dodatkowej płatności na rzecz sprzedającego w przypadku, gdyby zlecony przez strony operat szacunkowy ustalił – po zawarciu umowy – wartość wyższą niż przyjęta w umowie sprzedaży. Ustalenie ostatecznej ceny przez osobę trzecią (będącą ekspertem, wybranym wedle kryteriów uzgodnionych przez strony umowy) z określeniem terminu na złożenie przez nią opinii i mechanizmu na wypadek braku jej

⁵⁶ Zob. cytowane powyżej orzeczenie SN z 7.06.2019 r. (I CSK 248/18), Legalis nr 2285952.

sporządzenia⁵⁷ (względnie zwłoki lub opóźnienia) jest zgodne z art. 536 § 1 k.c., ma uzasadnienie biznesowe, spełnia oczekiwania co do ekwiwalentności⁵⁸ i z powodzeniem może być stosowane w praktyce.

5.4. CENA Z OPCJĄ REDUKCJI

Rozwiązanie to mogłoby służyć jako kontraktowa alternatywa dla realizacji roszczeń kupującego o obniżenie ceny na wypadek ujawnienia się okoliczności, które wpływają na wartość nieruchomości. W szczególności można tutaj podać przykład toczącego się sporu sądowego, którego przedmiotem jest nieruchomość, np. roszczenia sąsiedzkie, w tym powództwo z art. 144, 151 lub 153 k.c. W realiach polskich rozpoznanie sporu tego rodzaju może potrwać wiele lat, co nie powinno stanowić przeszkody dla obrotu nieruchomością obciążoną takim ryzykiem prawnym. Strony mogą, naszym zdaniem, ustalić, że cena transakcyjna za nieruchomość ulegnie obniżeniu o konkretną kwotę, wprost wskazaną w treści umowy sprzedaży, na wypadek prawomocnego uwzględnienia powództwa osoby trzeciej. Także i to rozwiązanie kontraktowe nie jest obce praktyce transakcyjnej – klauzula *clawback* (ang. odzyskać utraconą wartość lub przywilej) pozwala na obniżenie ceny, w przypadku gdy okazuje się, że w umowie sprzedaży wartość przedmiotu sprzedaży została przeszacowana⁵⁹.

Klauzula ta może zostać powiązana z uzgodnieniem tzw. kwoty zatrzymanej na poczet zrealizowania roszczenia osoby trzeciej, skierowanego do nieruchomości (tzn. przy zawarciu umowy sprzedaży płacona jest kwota $X-1\%$ do rąk sprzedającego, 1% zostaje w depozycie i będzie zwolnione na rzecz sprzedającego po oddaleniu roszczenia albo zostanie zaliczone na poczet obniżenia ceny kupna w przypadku konieczności zaspokojenia osoby trzeciej). Alternatywnie za dopuszczalne należałoby uznać zabezpieczenie takiej płatności gwarancją bankową lub ubezpieczeniową.

5.5. PODSUMOWANIE

Zaprezentowane przez nas mechanizmy kontraktowe kształtowania ceny za nieruchomość stanowią oczywiście pewien punkt wyjścia do szczegółowego uregulowania praw i obowiązków stron w oparciu o przedstawione schematy umowne. W realiach konkretnych przypadków prawnicy odpowiadający za przygotowanie transakcji powinni zadbać o zamieszczenie w umowie sprze-

⁵⁷ Por. jak ryzyko sygnalizowane przez K. Jasińską (w:) *Kodeks...*, komentarz do art. 536, nb 3.

⁵⁸ Punktem wyjścia jest bowiem to, że założeniem umowy sprzedaży jest ekwiwalentność uzgodnionych świadczeń: według woli stron świadczenie jednej z nich ma być odpowiednikiem świadczenia drugiej. Dopóki zatem klauzula ustalenia ceny na uzgodnionych przez strony warunkach daje się pogodzić z rozkładem praw i obowiązków stron, jaki zakłada ekwiwalentność świadczeń w umowie sprzedaży, to nie ma podstaw do jej uznania za sprzeciwiającą się właściwości (naturze) stosunku – tak wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 17.09.2019 r. (I ACa 771/18), LEX nr 3082633.

⁵⁹ B. Jelonek-Jarco, *Klauzule earnout...*

daży szczegółowych algorytmów pozwalających na ustalenie ceny oraz metod zabezpieczenia interesów stron na wypadek ewentualnego sporu. Te elementy wykraczają jednak poza ramy niniejszego artykułu, którego zasadniczym celem było wykazanie, że *de lege lata* większość kontraktowych klauzul odnoszących się do ceny za nieruchomości, jakie zamieszcza się w umowach przedwstępnych, może być z powodzeniem zastosowana w docelowych umowach sprzedaży, co może przelożyć się na usprawnienie obrotu.

ABSTRACT

adw. dr Mikołaj Goss

The author is an advocate (Warsaw Bar Association) and a Doctor of Laws, as well as a university lecturer.

adw. Magdalena Grykowska

The author is an advocate (Warsaw Bar Association).

Contractual mechanisms of price determination in real estate transactions

According to the main principle of civil law, the parties are free to define their legal relationship as they see fit, while the legislator imposes only some minimum requirements that should be observed. In case of the sale agreement, it is the requirement to agree on the price. The price can be specified as a certain amount or by indicating the basis for its determination. On the other hand, the practice of economic transactions in investment properties shows that the market value of such a property depends on numerous factors beyond the control of the parties to the transaction. This article analyses the practice of notaries, case law, and views of legal scholars concerning preliminary agreements and sale agreements in the context of the calls for greater security and speed of investment property market transactions.

Keywords: *real estate, real estate sale agreement, preliminary agreement, method of price determination, indication of the basis for price determination*

adw. dr Mikołaj Goss

Autor jest adwokatem (Izba Adwokacka w Warszawie) oraz doktorem nauk prawnych, jak również wykładowcą akademickim.

adw. Magdalena Grykowska

Autorka jest adwokatem (Izba Adwokacka w Warszawie).

BIBLIOGRAFIA ZAŁĄCZNIKOWA

- Jaślan Wiktor**, O zasadach stosowania cen z uwzględnieniem orzecznictwa arbitrażowego (I), „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1985/4
- Jelonek-Jarco Barbara**, *Klauzule earnout oraz clawback w umowach sprzedaży nieruchomości*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2021/1
- Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Warszawa 2023
- Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Załucki, Warszawa 2023
- Kodeks cywilny. Komentarz*, red. serii K. Osajda, red. tomu W. Borysiak, Warszawa 2023
- Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 2, Art. 353–626, red. M. Gutowski, Warszawa 2022
- Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 2, Art. 450–1088. *Przepisy wprowadzające*, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2021
- Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 4, *Zobowiązania. Część szczegółowa*, red. J. Gudowski, Warszawa 2017
- Ratusznik Piotr**, *Ekwiwalentność świadczeń a pojęcia umów wzajemnych i czynności odpłatnych*, „Monitor Prawniczy” 2021/7
- System Prawa Prywatnego*, t. 7, *Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, red. W. Katner, J. Pisuliński, Warszawa 2018
- Szereda Andrzej Jan**, *Notariat. Czynności notarialne*, Warszawa 2021

Pojęcia kluczowe: *cesja ogółu praw i obowiązków, podatek od towarów i usług, umowa przedwstępna, sprzedaż nieruchomości*

Artykuły

Katarzyna Adydan

OPODATKOWANIE UMOWY CESJI OGÓŁU PRAW I OBOWIĄZKÓW Z UMOWY PRZEDWSTĘPNEJ SPRZEDAŻY NIERUCHOMOŚCI NA GRUNCIE PODATKU OD TOWARÓW I USŁUG

W praktyce obrotu gospodarczego powszechnie wykorzystuje się konstrukcję przeniesienia pomiędzy podmiotami ogółu praw i obowiązków z umowy przedwstępnej sprzedaży nieruchomości. Pomimo szerokiego zastosowania rzeczony instytucji w działalności deweloperskiej zawarcie umowy cesji ogółu praw i obowiązków z umowy przedwstępnej sprzedaży nieruchomości wciąż budzi wątpliwości z perspektywy prawidłowego rozpoznania skutków podatkowych takiej transakcji. W artykule omówione zostały wybrane kwestie dotyczące sposobu opodatkowania umowy cesji ogółu praw i obowiązków z umowy przedwstępnej sprzedaży nieruchomości na gruncie podatku od towarów i usług, a także problemy praktyczne związane ze stosowaniem przepisów. W artykule podjęto również próbę odpowiedzi na pytanie, czy praktyka polskich organów podatkowych w tym zakresie może zostać już uznana za utrwaloną.

1. WPROWADZENIE

Cesja ogółu praw i obowiązków z umowy przedwstępnej sprzedaży nieruchomości jest rozwiązaniem powszechnie wykorzystywanym w działalności deweloperskiej. Transakcje takie zawierane mogą być pomiędzy podmiotami powiązаныmi kapitałowo w ramach grupy realizującej inwestycję, jak również pomiędzy podmiotami niepowiązаныmi. Dotyczy to w szczególności przypadków podejmowania przez podmiot szeregu działań mających na celu przygotowanie gruntu pod inwestycję, dokonywanych na podstawie zawartej umowy przedwstępnej, a następnie przeniesienia praw i obowiązków z umowy

przedwstępnej na dewelopera docelowo realizującego inwestycję. Omawiane rozwiązanie znalazło również szerokie zastosowanie w okresie panowania epidemii COVID-19, kiedy to wielu przedsiębiorców, którzy zawarli umowy przedwstępne sprzedaży nieruchomości, zmuszonych było do scedowania praw i obowiązków wynikających z takiej umowy z uwagi na pogarszającą się sytuację ekonomiczną¹. Główne wątpliwości dotyczące sposobu rozpoznania skutków podatkowych cesji związane są ze sposobem kwalifikacji transakcji na gruncie podatku od towarów i usług. Rozstrzygnięcie powyższych wątpliwości determinuje natomiast prawidłowość stosowania preferencyjnych zasad opodatkowania przewidzianych dla dostawy nieruchomości do opodatkowania umowy cesji. Niejednorodność kształtującej się w tym zakresie praktyki organów podatkowych oraz linii interpretacyjnej prezentowanej w orzecznictwie sądowniczym doprowadziła do powstania sytuacji, w której dokonywane przez podatników transakcje obciążone są wysokim stopniem niepewności w zakresie ich skutków podatkowych. Zakres analizy przedstawionej w niniejszym artykule obejmuje skutki podatkowe cesji dokonanej pomiędzy czynnymi podatnikami VAT.

2. CESJA OGÓŁU PRAW I OBOWIĄZKÓW Z UMOWY PRZEDWSTĘPNEJ SPRZEDAŻY NIERUCHOMOŚCI – DOSTAWA TOWARÓW CZY ŚWIADCZENIE USŁUG?

Pierwsza z praktycznych wątpliwości mających wpływ na sposób opodatkowania cesji ogółu praw i obowiązków z umowy przedwstępnej nieruchomości odnosi się do sposobu kwalifikacji czynności jako dostawy towarów lub świadczenia usług na gruncie ustawy z 11.03.2004 r. o podatku od towarów i usług². W ostatnich latach ukształtowała się w tym zakresie rozbieżność linii interpretacyjnej organów podatkowych oraz sądów administracyjnych. Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej prezentuje stanowisko, zgodnie z którym cesja praw i obowiązków z tytułu umowy przedwstępnej sprzedaży nieruchomości kwalifikowana powinna być jako świadczenie usług na gruncie VAT³. Odmienną wykładnię stosują sądy administracyjne, wskazując, że cesja powinna być kwalifikowana jako dostawa towarów i podlegać opodatkowaniu zgodnie z za-

¹ Por. zapytanie nr 749 do ministra finansów w sprawie podatku VAT przy transakcji cesji praw z umowy przedwstępnej i deweloperskiej lokalu mieszkalnego. Zgłaszający: Paweł Bejda, data wpływu: 17.04.2020 r., <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/Interpelacja?resc.xsp?key=BNYAHP> (dostęp: 20.09.2023 r.).

² Ustawa z 11.03.2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2023 r. poz. 1570 ze zm.), dalej: VATU.

³ Tak np. interpretacja indywidualna z 21.05.2021 r., 0114-KDIP1-1.4012.186.2021.1.RR, VAT od cesji praw i obowiązków z umowy przedwstępnej nabycia nieruchomości, LEX/el. (dostęp: 28.09.2023 r.); interpretacja indywidualna z 28.02.2022 r., 0112-KDIL1-1.4012.868.2021.1.AR, ID: 482784, System Informacji Celno-Skarbowej EUREKA (dostęp: 28.09.2023 r.).

sadami przewidzianymi dla umowy sprzedaży nieruchomości będącej przedmiotem cesji⁴.

Zgodnie z przepisami VATU przez dostawę towarów rozumie się przeniesienie prawa do rozporządzania towarami jak właściciel⁵. Za towary na gruncie VATU uznawane są natomiast rzeczy oraz ich części, a także wszelkie postacie energii⁶. Przez świadczenie usług należy rozumieć każde świadczenie na rzecz osoby fizycznej, osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej, które nie stanowi dostawy towarów w rozumieniu VATU⁷. Definicja świadczenia usług ma zatem charakter dopełniający definicję dostawy towarów, a jej konstrukcja jest wyrazem zasady powszechności opodatkowania VAT. W celu ustalenia kwalifikacji przeniesienia ogółu praw i obowiązków z umowy przedwstępnej sprzedaży nieruchomości na gruncie VAT w pierwszej kolejności rozstrzygnięcia wymaga, czy stanowi ona dostawę towarów w rozumieniu VATU.

Stanowisko prezentowane przez organy podatkowe opiera się na konstrukcji cywilistycznej. W szczególności w uzasadnieniu rozstrzygnięć organy podatkowe odwołują się do art. 509 § 1 ustawy z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny⁸, a zatem do konstrukcji przelewu wierzytelności (cesji), przewidującej, że „wierzyciel może bez zgody dłużnika przenieść wierzytelność na osobę trzecią (przelew), chyba że sprzeciwiłoby się to ustawie, zastrzeżeniu umownemu albo właściwości zobowiązania”. Z treści wskazanej regulacji wywodzony jest usługowy charakter cesji, na co wskazywać ma fakt, że przedmiotem przelewu jest skonkretyzowane prawo majątkowe, które nie stanowi towaru⁹. Stanowisko organów wspierane jest w szczególności argumentacją wskazującą, że cesja umowy przedwstępnej stanowi jedynie akt prawny zmieniający relację prawną między stronami umowy i że nie dochodzi w tym zakresie do przekazania towaru. Przelew ogółu praw i obowiązków z umowy przedwstępnej sprzedaży nieruchomości stanowi rozporządzenie prawem do nabycia nieruchomości, a nie rozporządzeniem samą nieruchomością, bez względu na fakt, że efektem końcowym realizacji scedowanych praw i obowiązków jest dostawa nieruchomości¹⁰.

⁴ Tak np. wyrok WSA w Bydgoszczy z 23.07.2019 r. (I SA/Bd 314/19), LEX nr 2701082, LEX/el. (dostęp: 28.09.2023 r.); wyrok WSA w Krakowie z 28.03.2018 r. (I SA/Kr 132/18), LEX nr 2485959, LEX/el. (dostęp: 28.09.2023 r.).

⁵ Art. 7 ust. 1 VATU.

⁶ Art. 2 pkt 6 VATU.

⁷ Art. 8 ust. 1 VATU.

⁸ Ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.), dalej: k.c.

⁹ Por. m.in. interpretacja indywidualna z 28.02.2022 r., 0112-KDIL1-1.4012.868.2021.1.AR, ID: 482784, System Informacji Celno-Skarbowej EUREKA (dostęp: 28.09.2023 r.); interpretacja indywidualna z 25.02.2022 r., 0113-KDIPT1-3.4012.995.2021.1.JM, ID: 481962, System Informacji Celno-Skarbowej EUREKA (dostęp: 28.09.2023 r.).

¹⁰ Interpretacja indywidualna z 25.02.2022 r., 0113-KDIPT1-3.4012.995.2021.1.JM, ID: 481962, System Informacji Celno-Skarbowej EUREKA (dostęp: 28.09.2023 r.).

Sądy administracyjne opierają natomiast swoją argumentację na założeniu, że o sposobie opodatkowania cesji praw i obowiązków wynikających z zawartej umowy przedwstępnej i deweloperskiej decydować powinno kryterium ekonomiczne i celowościowe, a nie klasyfikacja czynności na gruncie prawa cywilnego. Posiłkując się wykładnią dokonywaną przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej¹¹, sądy przyjmują, że podstawowym kryterium, jakie powinno być stosowane przy wykładni omawianych regulacji, jest cel ekonomiczny w postaci dostawy nieruchomości, podkreślając autonomiczne znaczenie terminów wykorzystywanych w regulacji VATU wobec ich rozumienia cywilistycznego¹². Za okoliczność nie do przyjęcia wskazuje się natomiast stosowanie odmiennych stawek VAT do zaliczek wpłacanych za czynność objętą umową oraz czynność przeniesienia praw wynikających z umowy na osobę trzecią¹³.

W zakresie dotyczącym sposobu kwalifikacji cesji praw i obowiązków z umowy przedwstępnej wypowiada się również Naczelny Sąd Administracyjny¹⁴. Zgodnie z tezą NSA przedstawioną w jednym z najnowszych orzeczeń: „Jakkolwiek zawarcie umowy przedwstępnej nie powoduje przeniesienia prawa do rozporządzania nieruchomością jak właściciel, to ewentualne zaliczki wpłacane w związku z zawarciem takiej umowy pozostają opodatkowane stawką właściwą dla czynności dostawy nieruchomości. Czynnością opodatkowaną nie jest zawarcie umowy przedwstępnej czy też otrzymanie zaliczki na podstawie takiej umowy, lecz dostawa nieruchomości”¹⁵. W przywołanym wyroku NSA wskazał, że pomimo braku wątpliwości co do tego, że umowa przedwstępna nie przenosi własności nieruchomości, to nie można pomijać jej znaczenia jako etapu służącego do nabycia własności nieruchomości, niejako „otwierającego drogę” do jej nabycia¹⁶. Naczelny Sąd Administracyjny odwoływał się w swoich rozstrzygnięciach również do dorobku orzeczniczego Trybunału Sprawiedliwości, wskazującego na konieczność rozdzielania kwalifikacji zdarzenia na gruncie VAT od kwalifikacji na gruncie prawa cywilnego państwa członkowskiego, co mogłoby stanowić zagrożenie dla realizacji celów dyrektywy Rady 2006/112/WE z 28.11.2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej¹⁷,

¹¹ Regulacje dotyczące podatku VAT są przedmiotem harmonizacji na szczeblu Unii Europejskiej.

¹² Tak np. wyrok WSA w Krakowie z 28.03.2018 r. (I SA/Kr 132/18), LEX nr 2485959, LEX/el. (dostęp: 27.09.2023 r.).

¹³ Tak np. wyrok WSA w Gdańsku z 16.05.2018 r. (I SA/Gd 326/18), LEX nr 2500079, LEX/el. (dostęp: 27.09.2023 r.).

¹⁴ Dalej: NSA. Podobne zagadnienie rozpatrywane było przez NSA w odniesieniu do przeniesienia ogółu praw i obowiązków z umowy deweloperskiej, gdzie NSA potwierdzał prawidłowość stosowania do cesji takiej umowy zasad właściwych dla umowy deweloperskiej [por. wyrok NSA z 24.05.2013 r. (I FSK 169/12)].

¹⁵ Wyrok NSA z 17.02.2022 r. (I FSK 1669/18), LEX nr 3338443, LEX/el. (dostęp: 27.09.2023 r.).

¹⁶ Wyrok NSA z 17.02.2022 r. (I FSK 1669/18), LEX nr 3338443, LEX/el. (dostęp: 27.09.2023 r.).

¹⁷ Wyrok TS z 8.02.1990 r. (C-320/88), *Staatssecretaris van Financiën v. Shipping and Forwarding Enterprise Safe BV*, LEX nr 83931, LEX/el. (dostęp: 27.09.2023 r.); wyrok TS z 4.10.1995 r. (C-291/92), *Finanzamt Uelzen v. Dieter Armbrrecht*, LEX nr 83885, LEX/el. (dostęp: 27.09.2023 r.).

odmawiając tym samym zasadności argumentom przedstawionym przez organ podatkowy. Zgodnie z aprobowanym przez NSA stanowiskiem prawidłowa kwalifikacja skutków zdarzenia gospodarczego na gruncie VAT wymaga odniesienia się do kryterium ekonomicznego, któremu należy przyznać znaczenie decydujące, w oderwaniu od cywilistycznych koncepcji przeniesienia własności. Jednocześnie kryterium to powinno być rozumiane szeroko, jako finalny cel podejmowanych czynności, którym jest nabycie nieruchomości¹⁸. Naczelny Sąd Administracyjny po raz kolejny podzielił zatem stanowisko prezentowane przez wojewódzkie sądy administracyjne.

Kolejne rozstrzygnięcie NSA nie spowodowało jednak zakończenia sporu dotyczącego wykładni przepisów i ujednoczenia stanowiska sądów administracyjnych i organów podatkowych. Najnowsze rozstrzygnięcia wydawane przez Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej nie wskazują, aby linia interpretacyjna organów podatkowych w zakresie kwalifikacji podatkowej cesji praw i obowiązków z tytułu umowy przedwstępnej sprzedaży nieruchomości miała ulec zmianie. Organy podatkowe prezentują jednolicie stanowisko, zgodnie z którym cesja praw i obowiązków wynikających z umów przedwstępnych stanowi świadczenie usług¹⁹. Wobec dotychczasowego dorobku orzeczniczego i interpretacyjnego – w ocenie autorki – nie ma możliwości przyjęcia ostatecznego i jednoznacznego stanowiska co do kwalifikacji cesji ogółu praw i obowiązków z tytułu umowy przedwstępnej sprzedaży nieruchomości na gruncie VAT.

3. KONTROWERSJE ZWIĄZANE ZE SPOSOBEM OPODATKOWANIA ORAZ USTALENIEM STAWKI VAT MAJĄCEJ ZASTOSOWANIE DO OPODATKOWANIA CESJI OGÓŁU PRAW I OBOWIĄZKÓW Z UMOWY PRZEDWSTĘPNEJ SPRZEDAŻY NIERUCHOMOŚCI

Kwalifikacja przelewu ogółu praw i obowiązków z tytułu umowy przedwstępnej sprzedaży nieruchomości na gruncie VATU nie ogranicza się wyłącznie do rozważań teoretycznych. Rozbieżny sposób kwalifikacji cesji jako czynności podlegającej opodatkowaniu VAT ma kluczowy wymiar praktyczny związany z wątpliwościami dotyczącymi sposobu rozpoznania skutków podatkowych takiej transakcji na gruncie VAT. W szczególności rozstrzygnięcie, w jaki sposób czynność powinna być klasyfikowana na gruncie VATU, skorelowane jest z ustaleniem, czy transakcja podlega opodatkowaniu albo zwolnieniu z VAT, a także jaka stawka VAT powinna zostać zastosowana do rozliczenia transakcji. Powyższe związane jest z konstrukcją podatku, gdzie sposób opodatkowania transakcji VAT zależy od charakteru świadczonych usług lub przedmiotu dostawy. W przypadku kwalifikacji cesji jako dostawy towarów za przedmiot dostawy uznawana jest nieruchomość. Przepisy VATU przewidują natomiast

¹⁸ Wyrok NSA z 16.06.2021 r. (IFSK 1732/18), LEX nr 3199402, LEX/el. (dostęp: 27.09.2023 r.).

¹⁹ Tak np. interpretacja indywidualna z 30.01.2023 r., 0114-KDIP1-1.4012.674.2022.2.MŻ, LEX/el. (dostęp: 28.09.2023 r.); interpretacja indywidualna z 21.03.2023 r., 0114-KDIP1-1.4012.29.2023.2.MŻ, LEX/el. (dostęp: 28.09.2023 r.).

szczególne regulacje w zakresie dotyczącym sposobu opodatkowania dostawy nieruchomości. W szczególności, w określonych przypadkach, w których spełnione zostały przesłanki przewidziane w VATU, dostawa nieruchomości może korzystać ze zwolnienia z opodatkowania VAT²⁰. Ponadto w przypadku dostawy obiektów zaliczanych do budownictwa objętego społecznym programem mieszkaniowym zastosowanie znaleźć może preferencyjna stawka 8% VAT²¹.

Konsekwencją przyjęcia omówionego już stanowiska prezentowanego przez organy podatkowe, zgodnie z którym cesja ogółu praw i obowiązków z umowy przedwstępnej sprzedaży nieruchomości powinna być kwalifikowana jako świadczenie usługi, jest zasadność odmowy prawa do stosowania przez podatników zwolnień z opodatkowania cesji z zastosowaniem przepisów art. 43 ust. 1 pkt 10 VATU oraz art. 43 ust. 1 pkt 10a VATU z uwagi na fakt, że ani przepisy VATU, ani rozporządzenia wykonawczego²² nie przewidują zwolnienia od podatku dla czynności przeniesienia ogółu praw i obowiązków z umowy²³. Organ podatkowy kwestionują również prawidłowość stosowania przy opodatkowaniu umów cesji stawki 8% VAT przewidzianej zgodnie z art. 41 ust. 12 pkt 1 do dostawy obiektów budowlanych lub ich części zaliczonych do budownictwa objętego społecznym programem mieszkaniowym²⁴ z uwagi na brak podstaw do objęcia preferencyjną stawką świadczenia usług związanych z przeniesieniem ogółu praw i obowiązków wynikających z umowy. W praktyce przyjęcie stanowiska prezentowanego przez organy podatkowe skutkuje traktowaniem cesji praw i obowiązków z tytułu umowy przedwstępnej sprzedaży nieruchomości każdorazowo jako usługi opodatkowanej podstawową stawką 23% VAT²⁵. Natomiast przyjęcie wykładni prezentowanej przez sądy administracyjne oznacza potraktowanie cesji praw i obowiązków z umowy przedwstępnej w sposób analogiczny do dostawy nieruchomości, której dotyczy cedowana umowa. Tym samym wykładnia przyjęta w orzecznictwie nakazuje rozpoznanie skutków podatkowych cesji z zastosowaniem zasad przewidzianych dla finalnej dostawy. W konsekwencji stanowisko przedstawiane przez sądy administracyjne doprowadza do wniosku, że umowa cesji ogółu praw i obowiązków z umowy sprzedaży nieruchomości może korzystać z preferencji w postaci zwolnień lub

²⁰ Por. art. 43 ust. 1 pkt 10 oraz art. 43 ust. 1 pkt 10a VATU.

²¹ Art. 41 ust. 12 w zw. z art. 41 ust. 2 w zw. z art. 146 pkt 2 VATU.

²² Rozporządzenie wykonawcze Rady (UE) nr 282/2011 z 15.03.2011 r. ustanawiające środki wykonawcze do dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (wersja przekształcona) (Dz.U. UE. L z 2011 r. nr 77, s. 1 ze zm.).

²³ Interpretacja indywidualna z 25.02.2022 r., 0113-KDIP1-3.4012.995.2021.1.JM, ID: 481962, System Informacji Celno-Skarbowej EUREKA (dostęp: 28.09.2023 r.); interpretacja indywidualna z 14.06.2023 r., 0112-KDIL3.4012.300.2023.1.NS, LEX/el. (dostęp: 28.09.2023 r.).

²⁴ Interpretacja indywidualna z 10.10.2019 r., 0114-KDIP1-1.4012.441.2019.1.RR, LEX/el. (dostęp: 28.09.2023 r.).

²⁵ Por. interpretacja indywidualna z 19.08.2019 r., 0111-KDIB3-1.4012.388.2019.1.ICZ, LEX/el. (dostęp: 28.09.2023 r.); interpretacja indywidualna z 1.03.2018 r., 0114-KDIP1-1.4012.33.2018.1.AM, LEX/el. (dostęp: 28.09.2023 r.).

obniżonej stawki VAT, w przypadku jeżeli są one właściwe dla docelowej dostawy nieruchomości objętych tymi umowami²⁶.

Powyższa rozbieżność ma szereg implikacji praktycznych, generujących ryzyko związane z potencjalnym kwestionowaniem przez organy podatkowe sposobu opodatkowania transakcji. Dotyczy to zarówno cedentów, jak i cesjonariuszy będących podatnikami VAT i odliczających podatek VAT naliczony w związku z zawarciem umowy cesji. Konsekwencją skutecznego zakwestionowania poprawności dokonywanych rozliczeń są straty ekonomiczne ponoszone przez strony transakcji. W sytuacji zastosowania do opodatkowania cesji ogółu praw i obowiązków zwolnienia w podatku VAT lub obniżonej stawki VAT ryzyko niewłaściwego opodatkowania transakcji spoczywa na cedencie, jako podmiocie zobowiązanym do wystawienia faktury i opodatkowania transakcji VAT zgodnie z obowiązującymi regulacjami. W przypadku skutecznego zakwestionowania przez organy podatkowe sposobu postępowania cedenta może powstać po jego stronie obowiązek zapłaty zaległego podatku VAT wraz z odsetkami za zwłokę. W przypadku natomiast opodatkowania cesji praw i obowiązków według stawki 23% VAT i kolejno uznania przez organy podatkowe, że taka cesja w części powinna podlegać opodatkowaniu VAT według stawki 8% lub podlegać zwolnieniu z opodatkowania, powstaje ryzyko zakwestionowania prawa do odliczenia VAT przez cesjonariusza w odniesieniu do kwoty wynagrodzenia za cesję, która powinna być opodatkowana według stawki VAT 8% lub podlegać zwolnieniu. W odniesieniu do problemu ewentualnego zawyżenia stawki VAT i kwoty VAT naliczonego należy nadmienić, że z uwagi na to, że organy podatkowe jednolicie akceptują prawo do odliczenia pełnej kwoty VAT naliczonego z faktury wystawionej z zawyżoną stawką VAT, ryzyko to należy uznać za ograniczone. Jednocześnie w przypadku powstania zaległości w VAT podatnicy muszą liczyć się z dodatkowymi negatywnymi konsekwencjami, które poza obowiązkiem zapłaty odsetek za zwłokę mogą obejmować dodatkowe zobowiązanie w podatku VAT (sankcję VAT) oraz wiązać się z ryzykiem poniesienia konsekwencji karnoskarbowych. Nie powinno budzić wątpliwości, że rozstrzygnięcie analizowanej kwestii jest kluczowe dla prawidłowego ustalenia skutków podatkowych transakcji i redukcji ryzyka związanego z transakcją dla obu jej stron.

Praktyczny wymiar problemu był również sygnalizowany przedstawicielom Ministerstwa Finansów w zapytaniu nr 749 do ministra finansów, zgłoszonym przez posła Pawła Bejdę, w którym wskazano na rozbieżność w stanowisku prezentowanym przez sądy administracyjne oraz organy podatkowe oraz zwrócono się o udzielenie odpowiedzi na pytania dotyczące właściwej stawki dla umów cesji praw i obowiązków z umów deweloperskich/przedwstępnych umowy nabycia lokalu mieszkalnego; kwoty, która stanowi podstawę opodatkowania podatkiem VAT z tytułu cesji praw i obowiązków z umów deweloperskich/przedwstępnych umów nabycia lokalu mieszkalnego oraz planów dotyczących

²⁶ Wyrok WSA w Gdańsku z 16.05.2018 r. (ISA/Gd 326/18), LEX nr 2500079 (dostęp: 28.09.2023 r.).

podjęcia działań mających na celu doprecyzowanie przepisów prawa podatkowego w celu uchylecia wskazanych rozbieżności interpretacyjnych pomiędzy orzecznictwem i poglądami wyrażanymi w części indywidualnych interpretacji prawa podatkowego lub też wydanie interpretacji ogólnej dotyczącej opisanej sytuacji²⁷. W odpowiedzi na zgłoszone pytanie Ministerstwo Finansów wskazało okoliczności mogące rzutować na kwalifikację prawnopodatkową umowy cesji, do których zaliczono przykładowo status stron transakcji jako podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, cel zawarcia umowy, status przedmiotów umowy, a także sposób rozliczenia wynagrodzenia w celu ustalenia, czy do transakcji powinno się stosować przepisy szczególne, przewidujące stosowanie zwolnienia z podatku, czy preferencyjną stawkę 8% VAT. Odnosząc się do kwalifikacji umowy cesji jako usługi lub towaru dla celów VAT, wskazano natomiast, że przyjęcie prezentowanego w orzecznictwie stanowiska, zgodnie z którym cesja umowy przedwstępnej stanowi dostawę towarów, skutkowałoby umożliwieniem pośrednikom nieruchomości korzystania z preferencyjnych stawek VAT lub ze zwolnień przewidzianych dla dostawy nieruchomości. W zjawisku tym Ministerstwo Finansów upatruje natomiast zagrożenia dla zastępowania umów pośrednictwa poprzez praktykę zawierania umów przedwstępnych i cesji ogółu praw i obowiązków z tych umów z zastosowaniem preferencyjnych zasad opodatkowania VAT, co w efekcie mogłoby skutkować nieuczciwą konkurencją w stosunku do podmiotów świadczących usługi pośrednictwa w sprzedaży nieruchomości²⁸. Ministerstwo Finansów potwierdziło również, że nie jest planowane wydanie interpretacji ogólnej rozstrzygającej sporną kwestię przed ukształtowaniem się linii orzeczniczej NSA w powyższym zakresie²⁹.

W wymiarze praktycznym wskazane przez Ministerstwo Finansów zastrzeżenia dotyczące negatywnego wpływu przyjęcia klasyfikacji cesji ogółu praw i obowiązków z umowy przedwstępnej sprzedaży nieruchomości jako dostawy towaru, mogącej korzystać z preferencyjnych zasad opodatkowania, należy zasadniczo odnieść do transakcji dokonywanych przez podatników VAT z podmiotami niemającymi prawa do odliczenia VAT naliczonego z tytułu takiej transakcji, a zatem m.in. konsumentami nabywającymi lokale mieszkalne dla celów niezwiązanych z działalnością gospodarczą. Możliwość zastosowania preferencyjnego opodatkowania VAT ma wpływ na wysokość ceny nieruchomości dla odbiorcy nieuprawnionego do odliczenia VAT naliczonego i może być metodą wykorzystywaną w praktykach nieuczciwej konkurencji. Z drugiej jednak strony rozstrzygnięcia organów podatkowych dotyczą również transakcji zawieranych między czynnymi podatnikami VAT, chcącymi zabezpieczyć

²⁷ Zapytanie nr 749 do ministra finansów w sprawie podatku VAT przy transakcji cesji praw z umowy przedwstępnej i deweloperskiej lokalu mieszkalnego, Zgłaszający: Paweł Bejda, Data wpływu: 17-04-2020, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/InterpelacjaIresc.xsp?key=BNYAHHP> (dostęp 28.09.2023 r.).

²⁸ <https://orka2.sejm.gov.pl/INT9.nsf/klucz/ATTBPMHXD/%24FILE/z00749-o1.pdf> (dostęp: 28.09.2023 r.).

²⁹ <https://orka2.sejm.gov.pl/INT9.nsf/klucz/ATTBPMHXD/%24FILE/z00749-o1.pdf> (dostęp: 28.09.2023 r.).

przysługujące im prawo do odliczenia VAT naliczonego, realizującego zasadę neutralności w VAT. Organy podatkowe nie rozróżniają w żaden sposób wydawanych rozstrzygnięć od charakteru transakcji czy statusu podmiotów transakcji jako podatników VAT czynnych, przyjmując jednolicie, że cesja ogółu praw i obowiązków z umowy przedwstępnej stanowi usługę podlegającą 23% VAT niezależnie od okoliczności transakcji, w tym również warunków wskazanych w przywołanej odpowiedzi Ministerstwa Finansów.

Warto podkreślić również, że w przeszłości organy podatkowe potwierdzały prawidłowość traktowania umowy przedwstępnej sprzedaży wierzytelności oraz cesji ogółu praw i obowiązków z tej umowy w sposób jednolity dla celów VAT. Przykładowo, w interpretacji z 30.11.2016 r. organ podatkowy potwierdził, że: „(...) jeżeli czynność przewidziana w umowie przedwstępnej może być finalnie zakwalifikowana jako dostawa i stawka jest określona w wysokości przewidzianej dla tej czynności, to również cesja praw i obowiązków wynikających z umowy przedwstępnej powinna być kwalifikowana w ten sam sposób. Umowa przedwstępna i cesja dotyczą tej samej czynności, tj. dostawy nieruchomości zabudowanej. Dlatego też, po uwzględnieniu powyższych twierdzeń należy uznać, że przeniesienie praw i obowiązków wynikających z zawartej przez Stronę Umowy Przedwstępnej dotyczących nieruchomości zabudowanej, której sprzedaż jak wcześniej ustalono korzysta ze zwolnienia od podatku od towarów i usług na podstawie art. 43 ust. 1 pkt 10, ze względu na cel tej czynności, stanowi w swej istocie dążenie do zbycia tytułu prawnego do tej nieruchomości zabudowanej”³⁰. Biorąc jednakże pod uwagę aktualnie prezentowane przez organy podatkowe stanowisko, należy stwierdzić, że organy podatkowe jednoznacznie zmieniły prezentowaną linię interpretacyjną. Ze względu na brak zmiany stanowiska organów w związku z pojawiającymi się wyrokami NSA, a także przywołaną wypowiedź przedstawicieli Ministerstwa Finansów, zasadne wydaje się przypuszczenie, że stanowisko organów nie ulegnie zmianie do czasu wydania interpretacji ogólnej, jednoznacznie rozstrzygającej sporne zagadnienie. Do czasu wydania interpretacji ogólnej podatnicy mogą zabezpieczać skutki podatkowe dokonywanych transakcji poprzez uzyskiwanie interpretacji indywidualnych. Szanse na uzyskanie rozstrzygnięcia stwierdzającego o możliwości stosowania do opodatkowania cesji ogółu praw i obowiązków z umowy przedwstępnej sprzedaży nieruchomości zasad analogicznych do umowy przedwstępnej/docelowej dostawy wydają się być możliwe dopiero na etapie rozstrzygnięcia sprawy przez sąd administracyjny, a zatem wiążą się z czasochłonnym procesem, którego nie sposób uwzględnić w harmonogramach transakcji oraz dynamice działalności w branży deweloperskiej. Z uwagi na fakt, że kształtowanie się linii orzeczniczej NSA stanowi długi, kilkuletni proces,

³⁰ Interpretacja indywidualna z 30.11.2016 r., IPPP2/4512-641/16-4/RR, LEX/el. (dostęp: 28.09.2023 r.). Podobne stanowisko zostało zaprezentowane również w interpretacji indywidualnej z 29.06.2015 r., IPPP3/4512-295/15-2/IG, LEX/el. (dostęp: 28.09.2023 r.) czy interpretacji indywidualnej z 25.06.2013 r., IPPP2/443-332/13-3/KG, LEX/el. (dostęp: 28.09.2023 r.).

braku rozstrzygnięcia spornej kwestii, w której organy podatkowe oraz sądy administracyjne prezentują odmienną wykładnię przepisów w porównywalnych stanach faktycznych, nie sposób uznać za działanie zgodne z zasadą pewności prawa i zasadą działania w sposób budzący zaufanie do organów podatkowych. Analizowana kwestia ma kluczowe znaczenie dla ograniczenia ryzyka po stronie uczestników obrotu i, w ocenie autorki, powinna doczekać się niezwłocznych reakcji organów władzy publicznej.

4. ROZLICZENIE ZWROTU ZALICZEK I ZADATKÓW – USTALENIE PODSTAWY OPODATKOWANIA W VAT ORAZ OBOWIĄZEK KORYGOWANIA FAKTURY

Zawieranie cesji praw i obowiązków z tytułu umów przedwstępnych nieruchomości może wiązać się z koniecznością rozstrzygnięcia sposobu rozliczenia zaliczek i zadatków wpłaconych przez cedenta z tytułu zawarcia umowy przedwstępnej. Rozliczenie wpłaconych zaliczek i zadatków dokonywane jest zazwyczaj poprzez włączenie wpłaconych kwot do kalkulacji wynagrodzenia należnego od cesjonariusza z tytułu zawarcia umowy przelewu ogółu praw i obowiązków z umowy przedwstępnej sprzedaży nieruchomości. Kwota wynagrodzenia może obejmować również inne składniki, w tym wynagrodzenie za samo przystąpienie do cesji czy rozliczenie innych wydatków ponoszonych przez cedenta od momentu zawarcia umowy przedwstępnej do dnia cesji. Sposób ustalenia wynagrodzenia ma natomiast wpływ na ustalenie podstawy opodatkowania dla celów VAT. Zgodnie z regulacją VATU podstawą opodatkowania VAT (z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w VATU) jest wszystko, co stanowi zapłatę, którą dokonujący dostawy towarów lub usługodawca otrzymał lub ma otrzymać z tytułu sprzedaży od nabywcy, usługobiorcy lub osoby trzeciej, włącznie z otrzymanymi dotacjami, subwencjami i innymi dopłatami o podobnym charakterze mającymi bezpośredni wpływ na cenę towarów dostarczanych lub usług świadczonych przez podatnika³¹. Organy podatkowe prezentują jednolite stanowisko, zgodnie z którym podstawą opodatkowania VAT w przypadku zawarcia umowy cesji praw i obowiązków z umowy przedwstępnej jest wynagrodzenie za cesję, ustalone przez strony w umowie³². W przypadku gdy kwoty zaliczek lub zadatków wpłaconych przez cedenta stanowią element kalkulacyjny wynagrodzenia za cesję, będą one stanowić podstawę opodatkowania VAT³³. Wymaga podkreślenia, że wynagrodzenie ustalone przez strony powinno być ustalone każdorazowo na warunkach rynkowych, zwłaszcza w przypadku transakcji dokonywanych między podmiotami powiązаныmi.

³¹ Art. 29a VATU.

³² Interpretacja indywidualna z 28.02.2022 r., 0112-KDIL1-1.4012.868.2021.1.AR, ID: 482784, System Informacji Celno-Skarbowej EUREKA (dostęp: 28.09.2023 r.).

³³ Por. interpretacja indywidualna z 10.03.2022 r., 0112-KDIL1-1.4012.860.2021.1.JKU, ID: 482752, System Informacji Celno-Skarbowej EUREKA (dostęp: 28.09.2023 r.).

Wynagrodzenie może obejmować również inne elementy niż równowartość wpłaconych przez cedenta zaliczek i zadatków³⁴.

Bardziej problematyczny w praktyce zdaje się być przypadek, w którym strony zdecydowały, żeby rozliczenie zadatku lub zaliczki zostało dokonane poza ustalonym wynagrodzeniem za przelew praw i obowiązków z umowy przedwstępnej sprzedaży. Powyższe może mieć miejsce w przypadku zobowiązania cesjonariusza do zwrotu na rzecz cedenta kwot wpłaconych przez cedenta na rzecz sprzedającego tytułem zaliczki lub zadatku. Podstawa opodatkowania VAT nie obejmuje zwróconych kosztów, pod warunkiem że są to udokumentowane wydatki poniesione w imieniu i na rzecz nabywcy lub usługobiorcy i ujmowane przejściowo w prowadzonej przez podatnika ewidencji VAT³⁵, a zatem zwrot zadatku/zaliczki nie spełnia powyższych przesłanek wyłączenia z podstawy opodatkowania wskazanego wprost w regulacji VATU. W związku z tym wszelkie przepływy pieniężne, w tym zwrot wpłaconych zadatków lub zaliczek z tytułu zawartej umowy przedwstępnej sprzedaży nieruchomości, powinny być przeanalizowane pod kątem możliwości uznania ich za element zapłaty (wynagrodzenia). Zgodnie ze stanowiskiem zaprezentowanym w niedawno wydanym rozstrzygnięciu Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej, w przypadku jeżeli zobowiązanie do zwrotu kwoty wynikającej z umowy przedwstępnej stanowi jedynie element składowy praw i obowiązków przenoszonych przez cedenta na cesjonariusza i nie stanowi wynagrodzenia za świadczoną usługę, będzie ono traktowane jedynie jako zwrot koniecznych wydatków, które dotychczas musiały zostać poniesione w związku z realizacją cedowanych umów, i nie będzie stanowiło elementu składowego wynagrodzenia stanowiącego podstawę opodatkowania VAT. Potwierdzono zatem, że zwrot koniecznych wydatków poniesionych przez cedenta w związku z realizacją umowy przedwstępnej do dnia cesji nie będzie wliczany do podstawy opodatkowania na gruncie VAT³⁶. Podkreślenia jednocześnie wymaga, że charakter kwot wypłacanych na rzecz cedenta powinien być każdorazowo analizowany z uwzględnieniem okoliczności transakcji oraz postanowień umowy zawartej pomiędzy stronami.

Drugim z aspektów związanych ze zwrotem zadatków i zaliczek wpłaconych przez cedenta w wyniku realizacji umowy przedwstępnej jest ustalenie, czy w związku z otrzymaniem przez cedenta zwrotu równowartości wpłaconych zaliczek od cesjonariusza sprzedający ma obowiązek dokonać korekty faktury VAT wystawionej na cedenta. Przepisy VATU przewidują, że jeżeli przed dokonaniem dostawy towaru lub wykonaniem usługi otrzymano całość lub

³⁴ Kwestia ta powinna podlegać szczegółowej analizie z uwzględnieniem warunków konkretnej transakcji, co jest kluczowe z perspektywy rozpoznania skutków podatkowych transakcji na gruncie podatków dochodowych, a także ewentualnych obowiązków na gruncie cen transferowych, które to kwestie pozostają poza zakresem analizy przedstawionej w tym artykule.

³⁵ Art. 29a ust. 7 pkt 3 VATU.

³⁶ Interpretacja indywidualna z 21.03.2023 r., 0114-KDIP1-1.4012.29.2023.2.MŻ, LEX/el. (dostęp: 28.09.2023 r.).

część zapłaty, w tym m.in. zaliczkę lub zadatek, obowiązek podatkowy powstaje z chwilą jej otrzymania w odniesieniu do otrzymanej kwoty (z wyjątkami przewidzianymi w VATU)³⁷. Powstanie obowiązku podatkowego wiąże się zatem z dostawą nieruchomości. Uregulowanie części ceny przed terminem dostawy nieruchomości powoduje jedynie przyspieszenie momentu powstania obowiązku podatkowego i samo w sobie nie stanowi czynności opodatkowanej. W związku z powyższym powstały wątpliwości, czy zmiana stron umowy przedwstępnej sprzedaży nieruchomości, której dostawa jest czynnością powodującą powstanie obowiązku podatkowego, skutkuje obowiązkiem dokonania korekty po stronie sprzedającego, jako podmiotu dokonującego dostawy. W pierwotnie wydawanych rozstrzygnięciach organy podatkowe wskazywały, że w związku z dokonaniem cesji pomiędzy sprzedającym a dotychczasowym nabywcą (cedentem) nie dojdzie do dostawy nieruchomości, a zatem transakcji opodatkowanej VAT. Z powyższego wywodzonego obowiązku dokonania korekty faktury dokumentującej wpłatę zaliczki/zadatku, która nie pozostawała już w związku z planowaną dostawą nieruchomości i wystawieniem nowej faktury na rzecz cesjonariusza³⁸. Jednocześnie organy wskazywały, że brak faktycznych przepływów pieniężnych, związany z zaliczeniem wpłaconych przez cedenta kwot na poczet zobowiązań z tytułu wpłaty zaliczki, które zostały cedowane na cesjonariusza, pozostaje w gestii stron i nie ma wpływu na obowiązek dokonania korekty³⁹. Odmienne stanowisko prezentowały w tym zakresie sądy administracyjne. Już w 2014 r. NSA wydał rozstrzygnięcie, w którym wskazał, że na skutek dokonania cesji ogółu praw i obowiązków z umowy przedwstępnej dochodzi wyłącznie do zmiany stron umowy, a nie wielkości obrotu, a zatem faktura dokumentująca zapłatę zaliczki przez cedenta nie została wystawiona w okolicznościach, z którymi regulacje VATU wiążą obowiązek dokonania korekty⁴⁰. Podobnie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, stwierdzając, że zmiana stron umowy nie stanowi podstawy do wystawienia faktury korygującej⁴¹. Co istotne, pogląd wyrażony przez sądy w przywołanych orzeczeniach zaczął być podzielany również przez Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej. W najnowszych rozstrzygnięciach organy podatkowe, powołując się na linię orzeczniczą ukształtowaną przez sądy administracyjne, potwierdzają, że przepisy nie dają podstaw do skorygowania faktury w sytuacji, gdy w ramach zawartej umowy cesji dochodzi wyłącznie do zmian strony umowy oraz nie dochodzi do zwrotu zaliczki przez sprzedającego na rzecz cedenta⁴².

³⁷ Art. 19a ust. 8 VATU.

³⁸ Interpretacja indywidualna z 28.05.2019 r., 0114-KDIP1-1.4012.166.2019.1.RR, LEX/el. (dostęp: 29.09.2023 r.).

³⁹ Interpretacja indywidualna z 11.01.2019 r., 0114-KDIP1-1.4012.635.2018.1.AO, LEX/el. (dostęp: 29.09.2023 r.).

⁴⁰ Wyrok NSA z 29.08.2014 r. (IFSK 1240/13), LEX nr 1569166 (dostęp: 29.09.2023 r.).

⁴¹ Wyrok WSA w Warszawie z 7.11.2019 r. (III SA/Wa 706/19), LEX nr 2745775 (dostęp: 29.09.2023 r.).

⁴² Interpretacja indywidualna z 8.03.2023 r., 0111-KDIB3-1.4012.18.2023.1.ICZ, LEX/el. (dostęp: 29.09.2023 r.); interpretacja indywidualna z 9.02.2023 r., 0114-KDIP1-1.4012.680.2022.1.MŻ,

KONKLUZJE

Wobec dotychczasowego dorobku orzeczniczego i interpretacyjnego nie ma możliwości przyjęcia ostatecznego i jednoznacznego stanowiska dotyczącego sposobu kwalifikacji cesji ogółu praw i obowiązków z tytułu umowy przedwstępnej sprzedaży nieruchomości na gruncie VAT, co implikuje twierdzenie, że sposób rozpoznania skutków podatkowych takich transakcji na gruncie VAT jest obciążony wysokim poziomem ryzyka, niedopuszczalnym z perspektywy poszanowania zasad pewności prawa i działania w sposób budzący zaufanie do organów podatkowych. Za zasadny należy uznać postulat wydania wiążących objaśnień prawa podatkowego lub interpretacji ogólnej wskazującej jednoznacznie sposób interpretacji przepisów, eliminujących rozbieżności powstałe w praktyce organów podatkowych i sądów administracyjnych. Na moment publikacji niniejszego artykułu zagadnienie dotyczące cesji uprawnień z umowy deweloperskiej jako usługi opodatkowanej stawką 23% lub czynność związaną z dostawą lokalu mieszkalnego opodatkowaną stawką 8% zostało przedstawione do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów NSA (postanowienie NSA z dnia 23 listopada 2023 r., sygn. I FSK 1661/20). Przyjęcie uchwały przez NSA powinno przyczynić się do zakończenia sporów interpretacyjnych w omawianym zakresie. Do tego czasu przedsiębiorcy dokonujący cesji ogółu praw i obowiązków z umowy przedwstępnej powinni każdorazowo dokonywać szczegółowej analizy warunków dokonywanych transakcji i rozważyć zabezpieczenie skutków podatkowych podejmowanych działań za pomocą interpretacji indywidualnych.

ABSTRACT

Katarzyna Adydan

PhD candidate (Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw), tax advisor, senior associate at the tax department of act Bieniak Smoluch Wielhorski Wojnar i Partnerzy. Adwokaci, Radcowie Prawni i Doradcy Podatkowi sp. p.

Taxation of an agreement for assignment of all rights and obligations arising from a preliminary real estate sale agreement with value added tax

The conclusion of an agreement for assignment of all rights and obligations arising from a preliminary real estate sales agreement has long raised doubts from the perspective of correctly recognizing the tax implications of such a transaction. The article discusses selected issues related to the taxation of an assignment of all rights and obligations arising from a preliminary real estate sale agreement with value added tax, as well as practical problems associated with the application of provisions

LEX/el. (dostęp: 29.09.2023 r.).

of law. The article also attempts to answer the question whether the practice of Polish tax authorities in this area can already be considered established.

Keywords: *agreement for assignment of all rights and obligations, value added tax, preliminary agreement, sale of real estate*

Katarzyna Adydan

e-mail: katarzyna.adydan@actlegal-bsww.com

Dr *in spe* (Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie), doradczynie podatkowa, starsza prawniczka w dziale podatkowym act Bieniak Smoluch Wielhorski Wojnar i Partnerzy. Adwokaci, Radcowie Prawni i Doradcy Podatkowi sp. p.

Pojęcia kluczowe: cykl na rynku nieruchomości, cykl koniunkturalny, rynek nieruchomości, sektor finansowy

Artykuły

Rafał Balina, Marta Idasz-Balina

ROLA SEKTORA FINANSOWEGO W KSZTAŁTOWANIU CYKLI NA RYNKU NIERUCHOMOŚCI – UJĘCIE TEORETYCZNE I APLIKACYJNE

Teoria cykli znajduje swoje zastosowanie z różnym natężeniem w wielu sektorach gospodarki. Jednym z takich segmentów, gdzie cykl stanowi zainteresowanie naukowców i praktyków, jest rynek nieruchomości. Niniejszy artykuł ma na celu wskazanie znaczenia sektora finansowego w kształtowaniu związku między koniunkturą gospodarczą a koniunkturą rynku nieruchomości, co może pomóc w usprawnianiu realizacji np. procesów inwestycyjnych na tym rynku oraz wdrażaniu mechanizmów, których celem byłoby prowadzenie działań ograniczających amplitudę wahań koniunkturalnych na rynku nieruchomości. W artykule przedstawiono wybrane teorie wskazujące czynniki wpływające na rynek nieruchomości w ujęciu popytowo-podażowym oraz wybrane analizy rynku nieruchomości w Polsce w latach 2010–2020.

WPROWADZENIE

Wszystkie dziedziny życia gospodarczego charakteryzują się falowym rozwojem, a wraz z pojawianiem się gospodarki rynkowej analizy dotyczące koniunktury w różnych jej segmentach nabrały szczególnego znaczenia. Teoria cykli koniunkturalnych znajduje swoje zastosowanie z różnym natężeniem w wielu sektorach gospodarki. Jednym z takich segmentów, gdzie cykl koniunkturalny stanowi zainteresowanie naukowców i praktyków, jest rynek nieruchomości. Niniejszy artykuł ma na celu wskazanie znaczenia sektora finansowego w kształtowaniu związku między koniunkturą gospodarczą a koniunkturą rynku nieruchomości, co może być przydatne zarówno dla praktyków, jak i teoretyków w analizach dotyczących np. procesów inwestycyjnych na tym rynku.

W artykule przedstawione zostały kluczowe czynniki wpływające na rynek nieruchomości w ujęciu popytowo-podażowym, powodujące wahania cen nieruchomości, a tym samym tworzące istotne ryzyko dla podmiotów funkcjonujących na nim. Ma to szczególnie znaczenie ze względu na wielkość tego rynku. Rynek nieruchomości w 2022 r. w Polsce zarejestrował zawarcie ponad 531,2 tys. aktów notarialnych dotyczących sprzedaży ogółu nieruchomości, o łącznej wartości przekraczającej 175,1 mld zł¹, kwota samych kredytów mieszkaniowych udzielonych w tym okresie przekroczyła ponad 45,7 mld zł, a stan kredytów mieszkaniowych na koniec 2022 roku wyniósł ponad 512,3 mld zł². Również z tego punktu widzenia analiza czynników mających wpływ na rynek nieruchomości jest szczególnie istotna. Jednocześnie warto podkreślić, że problematyka ta powinna leżeć w centrum zainteresowania zarówno inwestorów, jak i banków finansujących zakup nieruchomości, w przypadku których wahania cen na rynku nieruchomości generować mogą ryzyko, które następnie transferowane jest do gospodarki realnej, a to prowadzi do finansjalizacji cykli koniunkturalnych, czyli radykalnego wzrostu znaczenia czynników finansowych (boomy kredytowe) w powstawaniu i przebiegu samego cyklu. To może mieć negatywne konsekwencje dla całej gospodarki.

Problematyka cykliczności na rynku nieruchomości była dostrzegana już w latach trzydziestych XX w., gdzie wskazywano na znaczenie cykli na rynku nieruchomości gruntów miejskich³, jednakże przez wiele kolejnych lat tematyka ta nie spotkała się ze wzmożonym zainteresowaniem ani naukowców, ani praktyków. Do czasu, kiedy w latach osiemdziesiątych XX w. liczba publikacji na temat cykli na rynku nieruchomości znacząco wzrosła⁴. Badania te dotyczyły jednak w znakomitej większości rynku brytyjskiego oraz Stanów Zjednoczonych. Dopiero z upływem czasu zainteresowanie naukowców cyklicznością rynku nieruchomości stało się bardziej zauważalne na całym świecie, na co niewątpliwie wpływ miały zmieniające się cykle gospodarcze i potrzeba ustrukturyzowania cyklu koniunkturalnego w ogólnym sensie ekonomicznym.

W literaturze można odnaleźć różne definicje podejmujące próbę charakterystyki cyklu koniunkturalnego, który można określić jako periodyczne wahania aktywności gospodarczej, przejawiające się w okresowych, ilościowych zmianach wskaźników ekonomicznych charakteryzujących poziom koniunktury. Najczęściej tymi wskaźnikami są: PKB, zatrudnienie, cena, wielkość eksportu i importu, wskaźniki rynku kapitałowego, dochody i wydatki ludności, obroty

¹ E. Adach-Stankiewicz, *Obrót nieruchomościami w 2022 r.*, „Informacje Sygnalne”, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2023, https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5492/8/6/1/obrot_nieruchomosci_w_2022_roku_informacja_sygnalna_v2.docx (dostęp: 30.09.2023 r.).

² Biuro Informacji Kredytowej SA, Warszawa 2023, <https://media.bik.pl/analizy-rynkowe> (dostęp: 30.09.2023 r.).

³ H. Hoyt, *One Hundred Years of Land Values in Chicago*, University of Chicago Press, Chicago 1933.

⁴ N. Rottke, M. Wernecke, *Real Estate Cycles in Germany*, Conference of the Pacific Rim Real Estate Society, New Zealand 2002.

i zyski przedsiębiorstw⁵. Innym podejściem do cykli koniunkturalnych wykazał się amerykański ekonomista W.C. Mitchell, który charakteryzuje je jako rodzaj fluktuacji w zagregowanej aktywności gospodarczej podmiotów – narodów, które organizują swoją pracę głównie poprzez działania wolnorynkowe⁶.

Kolejną próbą ustrukturyzowania nomenklatury cykliczności w gospodarce jest wyodrębnienie wśród źródeł powstania wahań cyklicznych dwóch podstawowych nurtów. Pierwszy z nich obejmuje tak zwane endogeniczne teorie cyklu koniunkturalnego, w których powtarzające się zmiany w zjawiskach gospodarczych są cechą kształtującą system ekonomiczny, tymczasem drugi traktuje system ekonomiczny jako z natury stabilny, a więc zawsze zmierzający do równowagi. Wszelkie zakłócenia zaś w podejściu egzogenicznym traktuje się jako pochodzące z zewnątrz⁷. Warto nadmienić, że koniunktura gospodarcza, jak również powody występowania jej „cykliczności” są z natury złożone i zależne jednocześnie od wielu czynników. Dopiero wzajemne powiązania decydują o ostatecznym wyniku dla całej gospodarki. Należy zatem stwierdzić, że obserwacja stanu i tendencji koniunktury gospodarczej na wszystkich możliwych poziomach i obszarach działania gospodarczego jest ważna. Im bardziej więc złożona i wieloczynnikowa jest obserwacja, tym obraz finalnych cykli jest pełniejszy. Z uwagi jednak na złożoność problemów i mnogość czynników występujących w gospodarce to właśnie podejście sektorowe jest tym spotykanym w literaturze najczęściej. Dodatkowo takie podejście daje łatwość implementacji badań w praktyce, co wydaje się być kluczową funkcją badań naukowych.

Ze względu na specyfikę rynku nieruchomości powinien on być rozpatrywany dwutorowo⁸: jako rynek nieruchomości w ujęciu fizycznym, opisanym jako popyt i podaż fizycznych powierzchni nieruchomości, oraz rynek kapitału, który jest charakteryzowany przez środki własne oraz kredyty. Cykle na rynku nieruchomości mogą być rozpatrywane zarówno w skali makro-, jak i mikroekonomicznej, na poziomie rynku krajowego oraz rynku lokalnego⁹, ale także dla każdej nieruchomości osobno¹⁰. Dodatkowo pomimo ważności owego zagadnienia oraz nieustannego rozwoju rynku nieruchomości cykle koniunkturalne na nim nie zostały wciąż jednoznacznie zdefiniowane. A. Baum zauważa, że cykl koniunkturalny na rynku nieruchomości obrazuje wahania podaży, popytu, cen i stóp zwrotu z nieruchomości wokół ich długookresowych trendów

⁵ E. Gołąbska, *Cykle koniunkturalne na rynku nieruchomości*, „Świat Nieruchomości” 2010/4(74), s. 24–27.

⁶ W.C. Mitchell, *Business cycles. In Business Cycles and Unemployment*, National Bureau of Economic Research, Cambridge 1923, s. 7–20.

⁷ M.A. Olszak, E. Miklaszewska, *Procykliczność działalności bankowej*, Warszawa 2015, s. 27.

⁸ G. Mueller, *Understanding real estates physical and financial market cycles*, „Real Estate Finance” 1995/12, s. 47–52.

⁹ S. Pyhrr, S. Roulac, W. Born, *Real Estate Cycles and Their Strategic Implications for Investors and Portfolio Managers in the Global Economy*, „Journal of Real Estate Research” 1999/18(1), s. 7–68.

¹⁰ Real Estate Cycle Methodology, Special Report PricewaterhouseCoopers 1999.

bądź wartości przeciętnych¹¹. Niektóre źródła opisują go z kolei jako powracające, lecz nieregularne wahania poziomu globalnego dochodu ze wszystkich rodzajów nieruchomości, widoczne również w zakresie innych wskaźników rynku nieruchomości, lecz z różnym wyprzedzeniem bądź opóźnieniem w stosunku do średniej z wszelkich rodzajów nieruchomości¹². Definicja ta stanowi znaczące uzupełnienie rozumienia cyklu na rynku nieruchomości, gdyż dookreśliła charakter wahań cyklicznych. Wahania te mają charakter powtarzalny, ale nieregularny i w związku z tym dosyć trudno przewidywalny. Potwierdza to analiza tego rodzaju zmian na rynkach nieruchomości obserwowanych w przeszłości. Zmiany koniunkturalne nie przebiegają równoległe w czasie i podobnie na wszystkich rodzajach rynku nieruchomości. J. Kelly zwraca również uwagę na odrębność i specyfikę poszczególnych rynków nieruchomości¹³. Kolejną z istotnych cech odrębności rynku nieruchomości w stosunku do innych rynków jest różny sposób jego zachowywania się w długim i krótkim okresie. W długim okresie zmiany na rynku nieruchomości, szczególnie mieszkaniowych, determinowane są przez popyt, a dostosowanie się podaży następuje poprzez budowę nowych mieszkań, jak również deprecjację istniejącego zasobu mieszkaniowego, które – co warte zwrócenia uwagi – często mają charakter wieloletni. W długim okresie podaż uelastycznia się wraz z wydłużaniem się badanego okresu, jeśli tylko ceny pokrywają długookresowe koszty wytwarzania mieszkań. Ponadto na rynek nieruchomości mieszkaniowych może napływać nowy kapitał, który będzie powiększał możliwości zmian po stronie podaży.

Należy więc stwierdzić, że wartość nieruchomości zależy nie tylko od sposobu jej wykonania, zagospodarowania i lokalizacji, ale również od trendów zarówno na rynku nieruchomości, jak i w całej gospodarce. Empiryczne badanie koniunktury gospodarczej ma na celu¹⁴ praktyczną ocenę sytuacji w danej dziedzinie oraz weryfikację i doskonalenie teorii koniunktury. Metody badania powinny być zatem oparte na teorii i mechanizmach rozwoju koniunktury, a weryfikowane wynikami analiz empirycznych.

Jednocześnie podejmując próbę wskazania podstawowych uwarunkowań i czynników wywołujących cykl koniunkturalny na rynku nieruchomości, warto podkreślić, że bogata teoria dotycząca koniunktury gospodarczej jest, pomimo jej nieustannego rozwoju, zbiorem „bardziej lub mniej udowodnionych prób wyjaśnienia mechanizmów gospodarczych, których efektem są określone zmiany aktywności gospodarczej”¹⁵. Jednym z pierwszych badań dokumentujących cykl na rynku nieruchomości jest opracowanie przedstawione przez

¹¹ A. Baum, *Evidence of Cycles in European Commercial Real Estate Markets – and Some Hypotheses* (w:) *A Global Perspective on Real Estate Cycles*, red. S. Brown, C. Liu, New York 2001.

¹² *Understanding the Property Cycle* (1994), Report RICS.

¹³ J. Kelly, *Property Cycles in European Office Markets* (w:) *Real Estate Society Conference. European Real Estate Society: Conference*. Stockholm, Sweden, 1995.

¹⁴ G. Kowalewski, *Badanie koniunktury gospodarczej. Wprowadzenie*, Wrocław 2000, s. 33.

¹⁵ R. Barczyk, M. Lubiński, *Dylematy stabilizowania koniunktury*, Poznań 2009.

H. Hoyt¹⁶, który skupił się na trendach wartości gruntów w Chicago. Następnie interesujące badania przedstawił S. Pyhrr wraz z zespołem¹⁷, którzy wykazali, że mimo wzrostu zainteresowania tą problematyką w przeciągu ponad 60 lat nie ustalono jednolitej definicji cyklu na rynku nieruchomości, tak jak to miało miejsce w literaturze dotyczącej cykli koniunkturalnych. Wraz z upływem lat pojawiały się coraz nowsze badania, które w dużej części skupiały się na określeniu powiązań między cyklami koniunkturalnymi a rynkiem nieruchomości. Przykładem mogą być badania przeprowadzone przez L. Greblera i L.S. Burnsa¹⁸ oraz D. DiPasquale i W. C. Wheatona¹⁹, którzy przeanalizowali cykl na amerykańskim rynku mieszkaniowym i wykazali jego związek z wahaniami gospodarki amerykańskiej. Warto również zwrócić uwagę na badania przeprowadzone przez F. Ortalo-Magnego i S. Rady'ego²⁰, w którym autorzy skoncentrowali się na czynnikach warunkujących transakcje na rynku nieruchomości. Wykazali oni, że liberalizacja rynku kredytowego, zmiany demograficzne i dynamiczny rozwój budownictwa przyczyniły się do wzrostu liczby transakcji na rynku nieruchomości w Anglii i Walii w latach 80. ubiegłego wieku. Do rozwoju badań nad czynnikami warunkującymi cykle na rynku nieruchomości przyczynili się także E. Hoesli i E. Oikarinen²¹, którzy wykazali na przykładzie danych z rynku fińskiego, że ceny nieruchomości silniej reagowały na szoki popytowo-podażowe niż na zmianę dochodów nabywców, stóp procentowych czy dostępności do finansowania zewnętrznego. Wyniki te wskazały dalszy kierunek badań nad rynkiem nieruchomości. I.C. Tsai²² oraz D. Genesove i C. Mayer²³ wykazali, że kluczowe dla analiz cykli na rynkach mieszkaniowych są ceny mieszkań, jak i wolumen transakcji na rynku nieruchomości. Według tych autorów informacje te pozwalają na uzyskanie wiarygodnej informacji na temat dynamiki zmian na rynku nieruchomości w poszczególnych fazach cyklu rynkowego. Potwierdziły to między innymi badania przeprowadzone przez K. Horta²⁴, który wykazał, że z jednej strony wolumen sprzedaży na rynku nieruchomości napędza ich ceny, przy czym zależności te były zróżnicowane.

¹⁶ H. Hoyt, *One...*

¹⁷ S. Pyhrr, S. Roulac, W. Born, *Real...*

¹⁸ L. Grebler, L.S. Burns, *Construction Cycles in the United States Since World War II*, „Real Estate Economics” 1982/10(2), s. 123–151.

¹⁹ D. DiPasquale, W.C. Wheaton, *Housing market dynamics and the future of housing prices*, „Journal of Urban Economics” 1994/35(1), s. 1–27.

²⁰ F. Ortalo-Magné, S. Rady, *Housing transactions and macroeconomic fluctuations: a case study of England and Wales*, „Journal of Housing Economics” 2004/13(4), s. 287–303.

²¹ M. Hoesli, E. Oikarinen, *Are REITs real estate? Evidence from international sector level data*, „Journal of International Money and Finance” 2012/31(7), s. 1823–1850.

²² I.C. Tsai, *Ripple effect in house prices and trading volume in the UK housing market: New viewpoint and evidence*, „Economic Modelling” 2014/40, s. 68–75.

²³ D. Genesove, C. Mayer, *Loss aversion and seller behavior: Evidence from the housing market*, „The Quarterly Journal of Economics” 2001/116(4), s. 1233–1260.

²⁴ K. Hort, *Prices and turnover in the market for owner-occupied homes*, „Regional Science and Urban Economics” 2000/30(1), s. 99–119.

W tym samym okresie prowadzona była także dyskusja związana z problemem cykliczności na rynkach nieruchomości, która zaczęła się nasilać w okresie intensywnej industrializacji gospodarki. W literaturze pojawiały się coraz częściej opracowania wskazujące czynniki wpływające na występowanie cykli na rynku nieruchomości. Przykładem takich badań są wyniki przedstawione przez R.J. Herringa i S.M. Wachter²⁵, którzy wskazali trzy kluczowe czynniki, tj. krótkowzroczność inwestorów dotyczącą załamania rynku, ich nadmierny optymizm oraz długi okres budowy nieruchomości. Ponadto w literaturze przedmiotu za czynniki przyczyniające się do cykliczności rynku nieruchomości uważa się między innymi lokalność rynku, długi i skomplikowany proces budowy, zmienny popyt fundamentalny, silne powiązanie z dostępnością ograniczonych zasobów (grunty, środki finansowe), dostęp do systemu finansowego czy też wysokie koszty transakcyjne²⁶. W oparciu o powyższe powiązanie rynku nieruchomości z cyklem koniunkturalnym wyjaśniają G. Mueller i S. Laposa²⁷. Stwierdzili oni, że cykliczność rynku należy rozważać na dwóch płaszczyznach. Pierwsza z nich to płaszczyzna fizyczna, która determinowana jest poprzez relację popytu i podaży, druga to płaszczyzna finansowa, wynikająca z przepływów kapitału przeznaczanego na zakup istniejących już obiektów lub rozwój nowych projektów²⁸. Fizyczna część cyklu nieruchomości podąża za cyklem koniunkturalnym i przebiega w następujący sposób. W fazie depresji rynek nieruchomości charakteryzuje się brakiem nowych, rozpoczynanych projektów, a liczba wolnych nieruchomości zmniejsza się. W fazie ożywienia liczba pustostanów stale się zmniejsza, a deweloperzy rozpoczynają budowę nowych inwestycji, co przejawia się wzrostem liczby wydanych pozwoleń na budowę oraz rozpoczętych inwestycji. W fazie spowolnienia pojawia się nadpodaż, gdyż projekty rozpoczęte w poprzedniej fazie zaczynają trafiać na rynek, a tym samym wzrasta podaż nieruchomości. W fazie recesji natomiast coraz więcej nieruchomości pojawia się na rynku, co jest rezultatem kończenia projektów z poprzednich etapów cyklu koniunkturalnego. Cykl na rynku nieruchomości będzie trwał tak długo, aż duża liczba nowo wchodzących na rynek obiektów nie zrównoważy popytu na nie, co skutecznie zniechęci inwestorów do rozpoczynania nowych projektów²⁹. Przydatnym narzędziem do analizy cykli na rynku nieruchomości jest model zaproponowany przez D. DiPasquale i W.C. Wheatona³⁰. Model rynku nieruchomości D. DiPasquale i W.C. Wheatona (model DW), pomimo znacznych

²⁵ R.J. Herring, S.M. Wachter, *Real estate booms and banking busts: An international perspective*, „The Wharton School Research Paper” 1999, s. 99–127.

²⁶ H. Augustyniak, J. Laszek, K. Olszewski, J. Waszczuk, *Modelling of cycles in the residential real estate market – interactions between the primary and the secondary market and multiplier effects*, „National Bank of Poland Working Paper” 2013/143.

²⁷ G. Mueller, S. Laposa, *Property-type diversification in real estate portfolios: A size and return perspective*, „Journal of Real Estate Portfolio Management” 1995/1(1), s. 39–50.

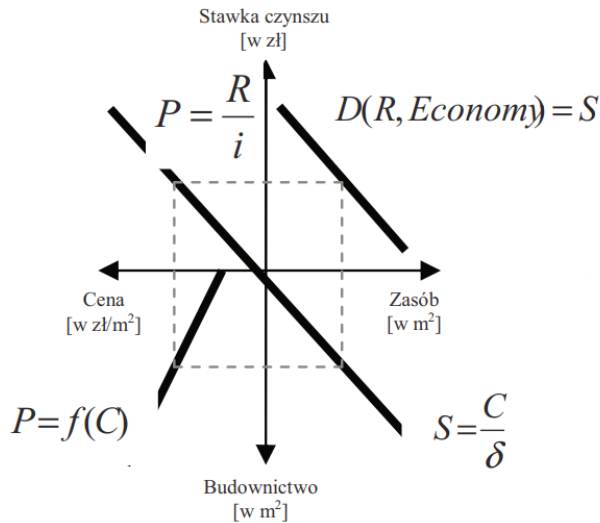
²⁸ H. Augustyniak, J. Laszek, K. Olszewski, J. Waszczuk, *Modelling...*

²⁹ H. Augustyniak, J. Laszek, K. Olszewski, J. Waszczuk *Modelling...*

³⁰ D. DiPasquale, W.C. Wheaton, *The markets...*, s. 181–198.

uproszczeń, jest przydatnym narzędziem do analizy funkcjonowania rynków nieruchomości, w tym rynku mieszkaniowego w długim okresie³¹. Model ten zakłada współistnienie dwóch segmentów tego rynku, tj. segmentu konsumpcyjnego i inwestycyjnego. Prezentację graficzną modelu DW przedstawiono na schemacie 1. Ćwiartki I i IV układu współrzędnych odzwierciedlają konsumpcyjny segment rynku nieruchomości, natomiast ćwiartki II i III przedstawiają inwestycyjny segment rynku. Decyzje konsumenckie są podejmowane według kryterium wysokości stawki czynszu i wielkości powierzchni użytkowej nieruchomości. Kryterium podejmowania decyzji inwestycyjnych to relacja stawki czynszów do cen transakcyjnych zasobu nieruchomości. Oba segmenty stają się w tym modelu współzależne³².

Schemat 1. Model rynku nieruchomości D. DiPasquale i W.C. Wheatona (DW)



Źródło: opracowanie na podstawie: D. DiPasquale, W.C. Wheaton, *The markets for real estate assets and space: A conceptual framework*, „Real Estate Economics” 1992/20(2), s. 181–198; P. Lis, *Teoretyczne podstawy funkcjonowania systemu mieszkaniowego – zagadnienia wybrane*, „Space–Society–Economy” 2012/11.

Pierwsza ćwiartka układu współrzędnych przedstawia popyt na nieruchomości (D), który uzależniony jest od powierzchni użytkowej. Popyt ten dotyczy wszystkich użytkowników powierzchni użytkowej i jest funkcją stawki czynszu i innych czynników stanowiących uwarunkowania danej gospodarki. Druga ćwiartka, odzwierciedlająca segment aktywów, przedstawia relację rynkowej ceny transakcyjnej 1 m² powierzchni użytkowej nieruchomości w stosunku do

³¹ P. Lis, *Teoretyczne podstawy funkcjonowania systemu mieszkaniowego – zagadnienia wybrane*, „Space–Society–Economy” 2012/11.

³² D. Di Pasquale, W.C. Wheaton, *The markets...*, s. 181–198; P. Lis, *Teoretyczne...*

stawki czynszu. Nachylenie krzywej wychodzącej ze środka układu współrzędnych obrazuje stopę kapitalizacji nieruchomości jako aktywów, która to określa oczekiwane zyski, jakich żądają inwestorzy w zamian za posiadanie aktywów w postaci nieruchomości. Trzecia ćwiartka jest częścią segmentu aktywów, w której zostaje określony poziom inwestycji w nieruchomości mieszkaniowej wyrażony w m² powierzchni użytkowej. W modelu tym zakłada się, że koszty produkcji budowlanej zależą od aktywności inwestorów, której odzwierciedleniem jest liczba wytworzonych m² powierzchni użytkowej. W czwartej ćwiartce układu współrzędnych została przedstawiona zmiana zasobu nieruchomości.

Rozpatrując model DW, należy prześledzić powiązania pomiędzy poszczególnymi ćwiartkami modelu rynku nieruchomości. Mianowicie w segmencie powierzchni użytkowej rynku nieruchomości zostaje ustalony poziom stawki czynszu najmu za 1 m² powierzchni użytkowej, który determinuje cenę transakcyjną na rynku aktywów poprzez stopę kapitalizacji, która to z kolei generuje nowe inwestycje, wpływając tym samym na wielkość zasobu mieszkań. Rynek powierzchni użytkowej i aktywów jest w równowadze, gdy początkowy i końcowy stan zasobu pozostają niezmiennione. W przypadku gdy końcowy stan zasobu będzie wyższy niż początkowy, czynsze, ceny i inwestycje będą musiały spaść, aby rynki znalazły się w równowadze. W przypadku gdy końcowy stan zasobu będzie niższy niż początkowy, nastąpi wzrost wymienionych parametrów, który pozwoli na osiągnięcie stanu równowagi. Jednak rynek nie pozostaje cały czas w równowadze i występują przypadki nierównowagi rynku nieruchomości. Model DW wskazuje trzy podstawowe jej przyczyny, tj. zmiany popytu na nieruchomości, zmiany stopy kapitalizacji czy zmiany rentowności nowych inwestycji w nieruchomości. W przypadku zwiększenia popytu na nieruchomości, na przykład poprzez wzrost dochodu rozporządzalnego gospodarstw domowych lub przedsiębiorstw, następuje przesunięcie krzywej popytu w górę w pierwszej ćwiartce, co powoduje wzrost stawki czynszu przy danym zasobie nieruchomości. W przypadku gdy mamy do czynienia z tą samą stopą kapitalizacji, wyższe stawki czynszu powodują wzrost cen transakcyjnych, a te przekładają się na wzrost inwestycji mieszkaniowych i w konsekwencji wzrost zasobu. W sytuacji obniżenia stopy kapitalizacji spowodowanego m.in. spadkiem długoterminowych stóp procentowych czy obniżeniem ryzyka związanego z rynkiem nieruchomości następuje redukcja przepływów pieniężnych otrzymywanych przez inwestorów na rynku aktywów. W konsekwencji krzywa popytu ulega spłaszczeniu i dla tego samego poziomu stawki czynszu wymagana jest wyższa cena transakcyjna 1 m² powierzchni użytkowej nieruchomości. Tym samym zwiększają się inwestycje mieszkaniowe, co może zwiększyć zasób i obniżyć czynsze. W nowej równowadze ceny transakcyjne, inwestycje i zasób są wyższe niż w stanie wyjściowym. Zmniejszenie zyskowności nowych inwestycji w nieruchomości, na przykład poprzez podniesienie kosztów finansowania produkcji budowlanej czy ograniczenia w planowaniu przestrzennym lub zwiększenie restrykcyjności przepisów budowlanych, powoduje, że przy

tej samej cenie aktywów produkcja budowlana będzie mniejsza. Dopiero gdy mniejsza produkcja budowlana znajdzie odzwierciedlenie w mniejszym zasobie nieruchomości, mniejszej dostępnej powierzchni użytkowej, nastąpi zwiększenie czynszów i w konsekwencji zwiększenie ceny aktywów, która ustabilizuje produkcję budowlaną, ale na poziomie niższym niż wyjściowy³³. W przypadku systemów mieszkaniowych opierających się przede wszystkim na prawie własności zasobu w modelu DW ceny aktywów, jak i stawki czynszów są kształtowane przez tych samych uczestników rynku, tj. właścicieli nieruchomości – inwestorów. Popyt na mieszkanie zależy od liczby gospodarstw domowych, dochodów i rocznych kosztów utrzymania zasobu. Te ostatnie powinny być tożsame ze stawką czynszów, przy założeniu efektywności rynku nieruchomości³⁴. Model D. DiPasquale i W.C. Wheatona wyraźnie pokazuje, że rynek nieruchomości jest podatny na szoki popytowo-podażowe, które powodują zmiany na rynku nieruchomości. Początkowo na rynku pojawia się wysoka fluktuacja cen nieruchomości, produkcji budowlanej i zasobu mieszkaniowego i trwają do momentu ustania oddziaływania czynnika wywołującego szok. Dodatkowo model ten wskazuje, że podstawowym czynnikiem rynku nieruchomości są koszty finansowania inwestycji mieszkaniowych, co oznacza silne powiązanie tego rynku z sektorem finansowym i tym samym z całą gospodarką.

Ze względu na powyższe należy stwierdzić, że zarówno stopień zagrożenia potencjalnym kryzysem, jak i prawdopodobieństwo wystąpienia w systemie ekonomicznym kryzysu wywołanego wysoką amplitudą wahań koniunkturalnych na rynku nieruchomości mieszkaniowych są trudne do oszacowania. Dzieje się tak pomimo stosowanych w praktyce wielu narzędzi i mierników służących badaniu i prognozowaniu koniunktury zarówno w całej gospodarce danego kraju, jak i w poszczególnych jej segmentach³⁵. Trudność ta wynika głównie z powszechnego stosowania tradycyjnych mierników, które skupiają się przede wszystkim na próbie określenia fazy w cyklu koniunkturalnym, a nie na ryzyku wystąpienia takiego poziomu destabilizacji, której skutkiem będzie wywołanie głębokiego kryzysu. Rynek nieruchomości zachowuje się pod tym względem podobnie jak inne rodzaje rynków. Wydawać się również może, że w okresie pomyślnej koniunktury gospodarczej ryzyko wystąpienia kryzysu się obniża, a rośnie dopiero w trakcie fazy recesji. Tymczasem ryzyko i skutki wahań koniunkturalnych rosną w fazie ożywienia, co związane jest z narastaniem w okresie wzrostu koniunktury stanu nierównowagi rynkowej, która z kolei prowadzi do newralgicznego momentu w cyklu koniunkturalnym na rynku

³³ D. DiPasquale, W.C. Wheaton, *The markets...*, s. 181–198; P. Lis, *Teoretyczne...*, s. 12–19.

³⁴ P. Lis, *Teoretyczne...*, s. 12–19.

³⁵ R. Trojanek, *Wpływ wahań koniunkturalnych na lokalne rynki mieszkaniowe*, „Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości” 2011/19(1), s. 81–94; J. Garczarczyk, M. Mocek, *Proste wskaźniki jakościowe koniunktury w prognozowaniu sytuacji na rynku usług finansowych (w:) Rynek usług finansowych a koniunktura gospodarcza*, red. J. Garczarczyk, Warszawa 2009.

nieruchomości. Oznacza to zakończenie fazy wzrostu i rozpoczęcie fazy spadku. Opisane zjawisko określa się mianem luki percepcji ryzyka (*risk perception gap*)³⁶.

Jak więc zapobiegać kryzysom gospodarczym, jak je przewidywać oraz jaki wpływ ma na to sektor nieruchomości? W dyskursach naukowych dotyczących cykli gospodarczych często spotykany jest pogląd, że sektor finansowy odgrywa istotną rolę w przebiegu cykli koniunkturalnych w gospodarce³⁷. System finansowy jest obecnie bardzo silnie powiązany z rynkiem nieruchomości, co szczególnie mocno przejawia się w dwóch zasadniczych obszarach³⁸. Pierwszy z nich dotyczy finansowania nieruchomości zarówno na pierwotnym, jak i wtórnym rynku mieszkaniowym przy użyciu instrumentów finansowych zabezpieczonych hipotecznie. Drugi natomiast związany jest z szerokim zakresem inwestycji lokowanych na rynku nieruchomości. Dotyczy to zarówno inwestycji bezpośrednich na rynku nieruchomości, jak i pośrednich, czyli inwestowania w różnego rodzaju instrumenty finansowe rynku nieruchomości, najczęściej zabezpieczone hipotecznie. W wyniku powiązania tych sektorów zauważalny jest wyraźny związek np. pomiędzy dynamiką cen mieszkań a dostępnością kredytu hipotecznego i skalą akcji kredytowej prowadzonej przez banki. Można nawet mówić o finansjalizacji cyklu koniunkturalnego na rynku nieruchomości. Zjawisku finansjalizacji poświęcono już wiele pozycji w literaturze światowej³⁹, a także kilka w literaturze polskojęzycznej⁴⁰. Najogólniej – przez finansjalizację, określaną czasem również jako kapitalizm finansowy, rozumie się radykalny wzrost znaczenia sektora finansowego w gospodarce, a także wyraźny wzrost motywacji finansowej w działalności gospodarczej⁴¹.

Biorąc pod uwagę dotychczasowe wyniki badań, można stwierdzić, że cykliczność jest strukturalną cechą rynku nieruchomości, a kluczowym elementem związanym z oceną stanu tego rynku jest określenie jego fazy cyklu. Najczęściej dokonuje się tego za pomocą mierników ilościowych, które wskazują, czy rynek jest w fazie rozkwitu, fazie spadkowej, czy też recesji. W praktyce za podstawowy miernik najczęściej przyjmuje się liczbę sprzedanych mieszkań, która wskazuje ogólne tendencje popytowe na rynku nieruchomości, a także ceny mieszkań czy też wielkość akcji kredytowej prowadzonej przez instytu-

³⁶ P. Niedziółka, *Kredytowe instrumenty pochodne a stabilność finansowa*, „Monografie i Opracowania” 2009/563.

³⁷ R. Cantor, J. Wenninger, *Perspective on the Credit Slowdown*, „FRBNY Quarterly Review” 1993.

³⁸ K. Jajuga, *Instrumenty finansowe zabezpieczone hipotecznie* (w:) *Współczesna bankowość hipoteczna*, red. A. Szelągowska, Warszawa 2010.

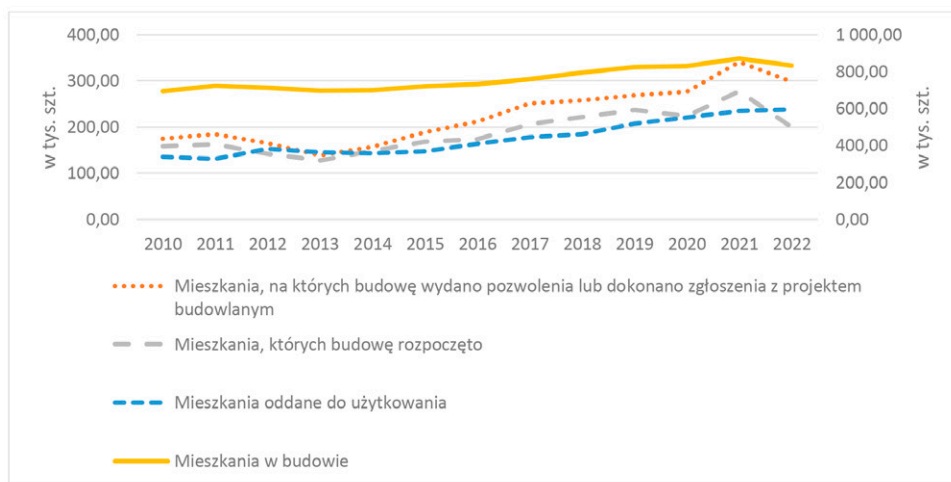
³⁹ E. Stockhammer, *Financialisation and the Slowdown of Accumulation*, „Cambridge Journal of Economics” 2004/28(5); T.I. Palley, *Financialisation: What is and Why it Matters*, Political Economy Research Institute, University of Massachusetts Amherst, „Working Papers” 2007/153.

⁴⁰ J. Żyżyński, *System finansowy a gospodarka realna: między służebnością a wyobcowaniem*, „Ekonomista” 2006/4, s. 527–549; R. Barczyk, M. Lubiński, W. Małecki, *Banki a cykle koniunkturalne*, Warszawa 2014.

⁴¹ W. Małecki, *Finansjalizacja cykli koniunkturalnych i jej konsekwencje dla polityki stabilizacyjnej*, „Gospodarka Narodowa. The Polish Journal of Economics” 2016/284(4), s. 49.

cje finansowe. Poniżej, bazując na przykładzie polskiego rynku nieruchomości w latach 2010–2022, dokonano weryfikacji wskazanych powyżej teorii dotyczących cykliczności rynku nieruchomości i ich przydatności do podejmowania decyzji przez interesariuszy tego rynku. Do analiz wykorzystano dane publikowane przez Narodowy Bank Polski⁴², Główny Urząd Statystyczny⁴³, Biuro Informacji Kredytowej⁴⁴ oraz Urząd Komisji Nadzoru Finansowego⁴⁵.

Rysunek 1. Liczba mieszkań w Polsce w latach 2010–2022



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS oraz NPB.

Analizując dane dotyczące rynku mieszkaniowego w Polsce w ujęciu liczbowym, można zauważyć, że widoczny jest wyraźny jego wzrost w okresie ostatnich 13 lat (rysunek 1). Polski rynek nieruchomości wszedł w fazę rozwoju około 2013 r., na co wpływ miała poprawiająca się koniunktura gospodarcza oraz łagodna polityka monetarna i fiskalna, co w tamtym okresie nie stanowiło zagrożenia dla stabilnego rozwoju rynku nieruchomości. Pierwsze sygnały wskazujące na zaburzenia na rynku nieruchomości w Polsce zaczęły pojawiać się około 2018 r., kiedy to zaobserwowano pierwsze symptomy presji inflacyjnej na rynku, a także sygnały o niewystarczającej podaży mieszkań na rynku polskim. Jednak i w tym okresie nie spowodowało to drastycznych

⁴² J. Łaszek, *Raport o sytuacji na rynku nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych w Polsce w 2022 r.*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2023, <https://nbp.pl/wp-content/uploads/2023/09/Raport-o-sytuacji-na-ryнку-nieruchomosci-mieszkaniowych-i-komercyjnych-w-Polsce-w-2022-r.pdf> (dostęp: 30.09.2023 r.).

⁴³ Główny Urząd Statystyczny, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/infrastruktura-komunalna-nieruchomosci/> (dostęp: 30.09.2023 r.).

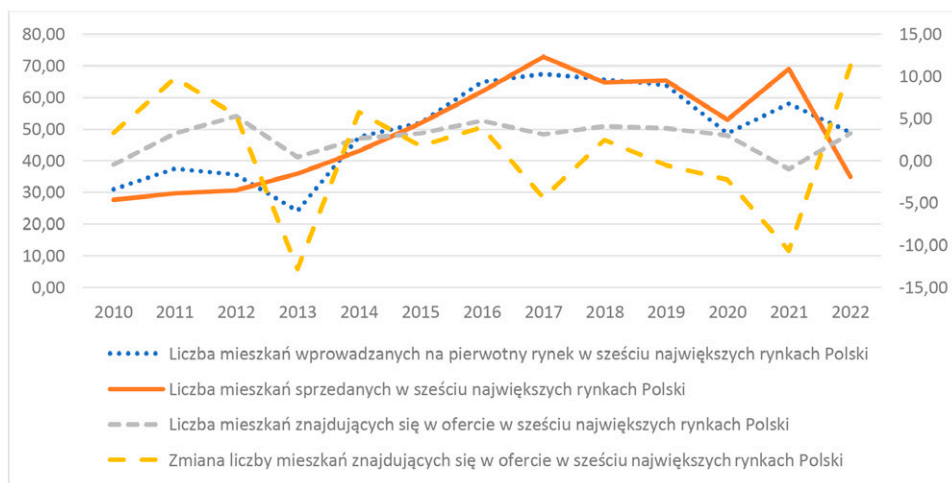
⁴⁴ Biuro Informacji Kredytowej SA, *Analizy rynkowe*, <https://media.bik.pl/analizy-rynkowe> (dostęp: 30.09.2023 r.).

⁴⁵ Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, *Dane miesięczne sektora bankowego – lipiec 2023*, https://www.knf.gov.pl/publikacje_i_opracowania/dane_statystyczne (dostęp: 30.09.2023 r.).

zmian tendencji na rynku mieszkaniowym. Największe zmiany na tym rynku miały miejsce w ostatnim okresie, tj. w latach 2020–2022, kiedy to nastąpiły silne szoki popytowo-podażowe, takie jak wybuch pandemii COVID-19 czy wojna w Ukrainie, które istotnie wpłynęły na ten rynek. Dodatkowo negatywnie na rynek mieszkaniowy w Polsce w tym okresie wpłynęła sytuacja gospodarcza w kraju, w szczególności wysoka inflacja, która przełożyła się na zaostrzenie polityki monetarnej, której konsekwencją był wzrost kosztów kredytów, a tym samym ograniczenie dostępności do istotnego źródła finansowania zakupu nieruchomości, jakim jest kredyt bankowy.

Tendencje te widać wyraźnie na przykładzie danych dotyczących 6 największych miast Polski, które to dane wskazują, że analizy tych rynków mogą stanowić podstawę do prognozowania zmian dla całego rynku – rysunek 2. Cykliczność obrazuje również zmiana liczby mieszkań znajdujących się w ofercie sześciu największych rynków nieruchomości Polski. W kluczowych dla rynku okresach zmiana ta była ujemna (prawa oś na wykresie), co wiązało się ze spadkiem popytu na rynku w latach 2013, 2017 i 2021.

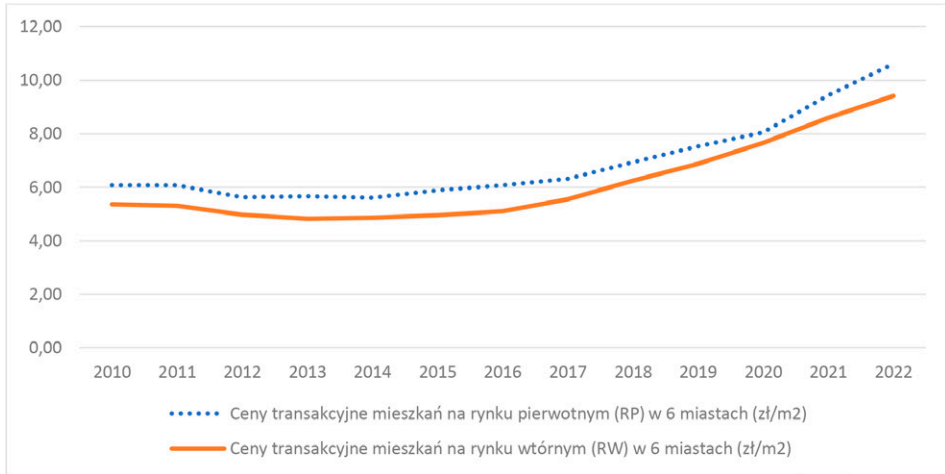
Rysunek 2. Liczba mieszkań w 6 największych miastach Polski w latach 2010–2022



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS oraz NPB.

Co ciekawe, mimo widocznych zmian w popycie i podaży mieszkań w tych miastach ceny transakcyjne systematycznie wzrastały, tak na rynku pierwotnym (wzrost o ponad 75% w latach 2010–2022), jak i wtórnym (wzrost o ponad 85% w latach 2010–2022), jak również ceny mieszkań – rysunek 3.

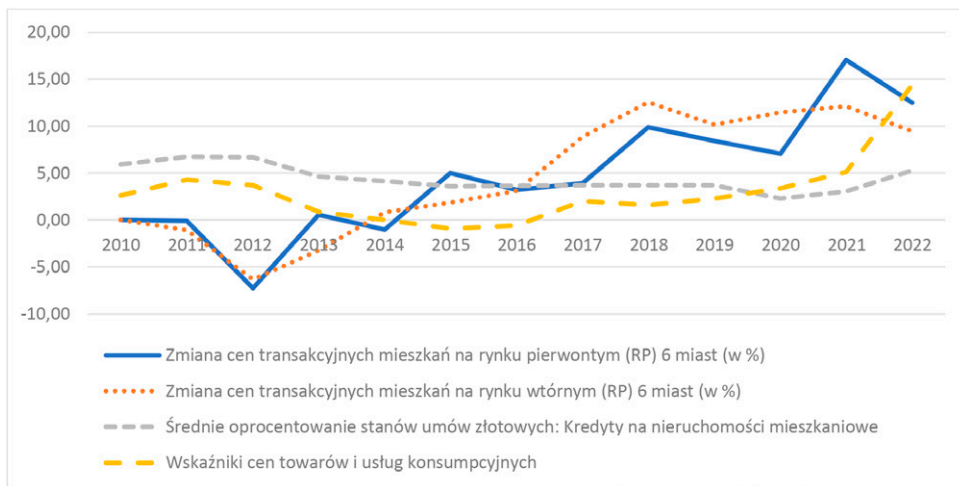
Rysunek 3. Ceny transakcyjne mieszkań w 6 największych miastach Polski w latach 2010–2022



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS oraz NPB.

Warto również zwrócić uwagę na to, że zmiany cen transakcyjnych mieszkań zarówno na rynku pierwotnym, jak i wtórnym były istotnie dodatnio skorelowane ze wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych, a ujemnie skorelowane z wysokością średniego oprocentowania kredytów na nieruchomości mieszkaniowe, co wskazywało na racjonalną reakcję rynku wywołaną zmianą inflacji, a także dostępnością finansowania zakupu nieruchomości kredytem. Interesujące jest również to, że w latach 2010–2014 poziom inflacji przewyższał wzrost cen transakcyjnych mieszkań, a do 2015 r. tendencja ta została zmieniona i zmiany cen transakcyjnych znacząco przewyższały poziom inflacji. Kolejno od 2017 r. nastąpiła widoczna zmiana cen transakcyjnych mieszkań na rynku pierwotnym i wtórnym, która przewyższała średnie oprocentowanie kredytów mieszkaniowych, co wskazuje, że rynek mieszkaniowy stał się dobrem inwestycyjnym, chroniącym inwestora lub nabywcę przed utratą wartości pieniądza – rysunek 4.

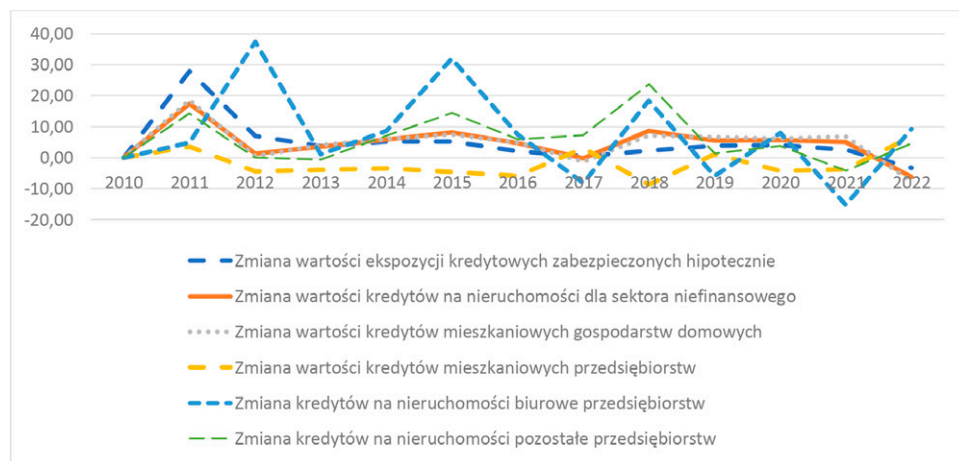
Rysunek 4. Zmiana cen mieszkań w 6 największych miastach Polski w latach 2010–2022



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS oraz NPB.

Analizując rynek finansowy pod kątem ekspozycji kredytowych dotyczących sektora nieruchomości, można zauważyć jego cykliczność – rysunek 5. Szczególnie jest to widoczne w analizie dynamicznej pokazującej zmiany wartości ekspozycji kredytowych w poszczególnych kategoriach. Wszystkie z przedstawionych obszarów wykazywały znaczne wahania w okresie 2010–2018, po czym nastąpiło spowolnienie tych zmian, co wskazuje na ograniczenie działalności kredytowej przez instytucje finansowe.

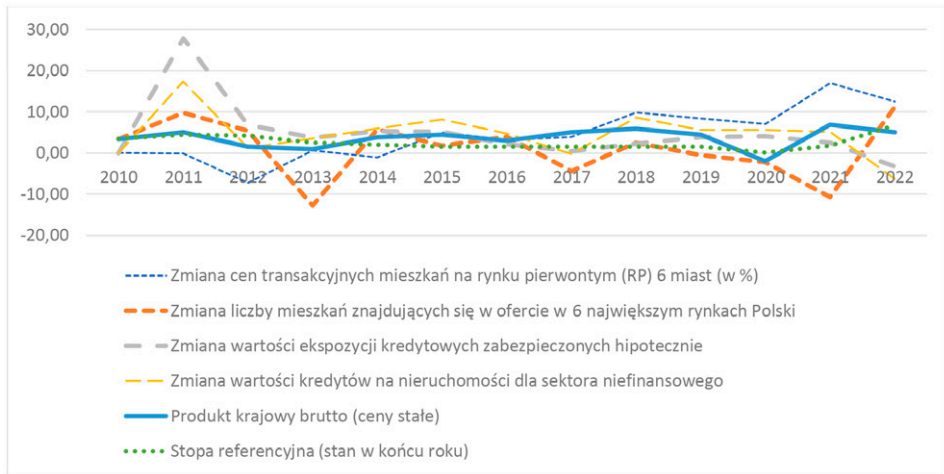
Rysunek 5. Zmiana ekspozycji kredytowych zabezpieczonych nieruchomościami w latach 2010–2022 w Polsce



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS oraz NPB.

Na rysunku 6 przedstawiono wybrane charakterystyki rynku nieruchomości i odpowiadające mu dane dotyczące sektora finansowego, a także dane charakteryzujące stan gospodarki dla Polski za lata 2010–2022.

Rysunek 6. Analiza cyklu na rynku nieruchomości w Polsce w latach 2010–2022



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS oraz NPB.

Dane te stanowią podsumowanie powyższych rozważań i niewątpliwie wskazują na powiązanie między cyklem na rynku nieruchomości i cyklem koniunkturalnym.

PODSUMOWANIE

Rynek nieruchomości jest niewątpliwie istotnym segmentem gospodarki, który w najbliższym czasie może jeszcze zwiększać swoje znaczenie. Analiza procesów na polskim rynku nieruchomości dowodzi, że zachodzące na nim zmiany były wynikiem oddziaływania czynników zewnętrznych (egzogenicznych), ze szczególnym uwzględnieniem wpływu sektora finansowego. Należy oczywiście pamiętać, że koniunktura na rynku nieruchomości jest ściśle związana z aktywnością całej gospodarki, a przeprowadzone analizy wskazują, że rozwój rynku nieruchomości ma charakter cykliczny. Można zatem stwierdzić, że rynek ten zachowuje się procyklicznie. Związane jest to między innymi z wysokością stóp procentowych kredytów hipotecznych oraz zachowaniem uczestników rynku, dla których nabywanie nieruchomości jest często rodzajem inwestycji, bez względu na to, czy są to nabywcy indywidualni, czy instytucjonalni. System finansowania nieruchomości jest jednym z najistotniejszych czynników długofalowego rozwoju lub destabilizacji tego rynku. Może on wpływać zarówno pozytywnie, jak i stać się czynnikiem destabilizującym rynek mieszkaniowy przez kreowanie nadmiernego popytu w wyniku kierowania na ten rynek zbyt dużej

ilości środków w postaci kredytów hipotecznych w fazie wzrostu koniunktury lub gwałtowne hamowanie popytu działaniami ograniczającymi kredytowanie rynku mieszkaniowego w okresie załamania się tendencji wzrostowych⁴⁶. Należy więc stwierdzić, że powiązanie między koniunkturą gospodarczą a koniunkturą rynku nieruchomości przy jednoczesnym wpływie sektora finansowego jest niepodważalne.

Zasadniczym problemem oraz przestrzenią do dalszych badań jest odpowiedź na pytanie, czy możliwe jest uwzględnienie roli sektora finansowego w skutecznym zapobieganiu przekształcania się cykli koniunkturalnych na rynkach nieruchomości w kryzysy destabilizujące gospodarkę. Z przeprowadzonych analiz wydawać by się mogło, że sterowanie popytem na rynku nieruchomości w znaczący sposób wpływa na zmniejszenie ryzyka powstawania baniek spekulacyjnych, które zagrażają stabilności systemowej. Pojawia się tu zatem istotne wyzwanie dla instytucji publicznych dotyczące wprowadzenia takich regulacji na rynku nieruchomości, których celem byłoby prowadzenie działań ograniczających amplitudę wahań koniunkturalnych i tym samym ryzyko zaburzeń w funkcjonowaniu gospodarki. Niewątpliwie konieczne będzie wykorzystanie do tego instrumentów polityki pieniężnej, jak również ostrożnościowych regulacji nadzorczych i odpowiedniej polityki finansowej oraz mieszkaniowej.

ABSTRACT

dr Rafał Balina

A Doctor of Economics, an academic lecturer, and a specialist in banking and finance. He is an assistant professor at the Department of Finance at the Warsaw University of Life Sciences. Throughout his career, he has been involved in numerous projects related to developing and implementing risk management strategies in financial institutions. His expertise lies in developing methods and tools for risk assessment, as well as designing business processes. He gained knowledge and skills in this field at institutions such as the Yale University, the University of Michigan, the University of Arkansas, and Warsaw School of Economics.

dr Marta Idasz-Balina

A Doctor of Economics and Finance, an assistant professor at the Department of Strategy at the Kozminski University in Warsaw. She is an expert in finance and management, with research interests focused on strategic management, social economics, social corporate responsibility, and their impact on the functioning of financial institutions. She has 15 years of bu-

⁴⁶ G. Główka, *Determinanty i skutki wahań koniunkturalnych na współczesnym rynku nieruchomości mieszkaniowych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2018/975(3), s. 9–22, s. 16.

business and management experience, during which she collaborated with institutions like the Chancellery of the Sejm, Kruger Polska Ltd., and Nestle Polska Inc. She has participated in numerous national and international conferences, and authored or co-authored over 40 publications, including 5 monographs.

The role of the financial sector in shaping real estate cycles – theoretical and applied approaches

Cycle theory finds its application, with varying degrees of intensity, in many sectors of the economy. One such segment where the cycle is of interest to researchers and practitioners is the real estate market. This article aims to point out the importance of the financial sector in shaping the relationship between economic cycles and real estate cycles, which can help, for example, to improve the implementation of investment processes in this market, and to introduce mechanisms aimed at carrying out measures to reduce the amplitude of cyclical fluctuations in the real estate market. The article presents selected theories indicating factors that influence the real estate market in terms of demand and supply, as well as selected analyses of the real estate market in Poland in 2010–2020.

Keywords: *real estate cycle, business cycle, real estate market, financial sector*

dr Rafał Balina

Doktor nauk ekonomicznych, wykładowca akademicki, specjalista z zakresu bankowości i finansów. Adiunkt w Katedrze Finansów SGGW w Warszawie. W trakcie dotychczasowej kariery realizował liczne projekty związane z opracowywaniem i wdrażaniem strategii zarządzania ryzykiem w instytucjach finansowych. Specjalizuje się w opracowywaniu metod i narzędzi oceny ryzyka, a także projektowaniu procesów biznesowych. Wiedzę i umiejętności z tego zakresu zdobywał m.in. na Yale University, University of Michigan, University of Arkansas oraz w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie.

dr Marta Idasz-Balina

Doktor w dziedzinie ekonomia i finanse, adiunkt w Katedrze Strategii Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie. Jest ekspertką w zakresie finansów i zarządzania, której zainteresowania badawcze skoncentrowane są wokół zarządzania strategicznego, ekonomii społecznej, społecznej odpowiedzialności biznesu oraz wpływu tych dziedzin na funkcjonowanie instytucji finansowych. Posiada 15-letnie doświadczenie biznesowo-zarządcze, podczas którego współpracowała z takimi instytucjami jak: Kancelaria Sejmu, Kruger Polska Sp. z o.o. czy Nestle Polska SA. Brała udział w wielu konferencjach zarówno krajowych, jak i zagranicznych. Autorka lub współautorka ponad 40 publikacji, w tym 5 pozycji zwartych.

BIBLIOGRAFIA ZAŁĄCZNIKOWA

- Adach-Stankiewicz Ewa**, *Obrót nieruchomościami w 2022 r.*, „Informacje Sygnalne”, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2023, https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5492/8/6/1/obrot_nieruchomosci_w_2022_roku_informacja_sygnalna_v2.docx, (dostęp: 30.09.2023 r.)
- Augustyniak Hanna, Laszek Jacek, Olszewski Krzysztof, Waszczuk Joanna**, *Modelling of cycles in the residential real estate market – interactions between the primary and the secondary market and multiplier effects*, „National Bank of Poland Working Paper” 2013/143
- Bankowość hipoteczna*, red. A. Szelągowska, Warszawa 2010
- Barczyk Ryszard, Lubiński Marek**, *Dylematy stabilizowania koniunktury*, Poznań 2009
- Barczyk Ryszard, Lubiński Marek, Małecki Witold**, *Banki a cykle koniunkturalne*, Warszawa 2014
- Baum Andrew**, *Evidence of Cycles in European Commercial Real Estate Markets – and Some Hypotheses* (w:) *A Global Perspective on Real Estate Cycles*, red. S. Brown, C. Liu, New York 2001
- Biuro Informacji Kredytowej SA**, Warszawa 2023, <https://media.bik.pl/analizy-rynkowe> (dostęp: 30.09.2023 r.)
- Cantor Richard, Wenninger John**, *Perspective on the Credit Slowdown*, „FRBNY Quarterly Review” 1993
- DiPasquale Denise, Wheaton William**, *Housing market dynamics and the future of housing prices*, „Journal of Urban Economics” 1994/35(1), s. 1–27
- Garczarczyk Józef, Mocek Marek**, *Proste wskaźniki jakościowe koniunktury w prognozowaniu sytuacji na rynku usług finansowych* (w:) *Rynek usług finansowych a koniunktura gospodarcza*, red. J. Garczarczyk, Warszawa 2009
- Genesove David, Mayer Christopher**, *Loss aversion and seller behavior: Evidence from the housing market*, „The Quarterly Journal of Economics” 2001/116(4), s. 1233–1260
- Główka Gabriel**, *Determinanty i skutki wahań koniunkturalnych na współczesnym rynku nieruchomości mieszkaniowych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2018/975(3), s. 9–22
- Główny Urząd Statystyczny**, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/infrastruktura-komunalna-nieruchomosci/> (dostęp 30.09.2023 r.)

- Gołąbeska Elżbieta**, *Cykle koniunkturalne na rynku nieruchomości*, „Świat Nieruchomości” 2010/4(74), s. 24–27
- Grebler Leo, Burns Leland S.**, *Construction Cycles in the United States Since World War II*, „Real Estate Economics” 1982/10(2), s. 123–151
- Herring Richard J., Wachter Susan M.**, *Real estate booms and banking busts: An international perspective*, „The Wharton School Research Paper” 1999, s. 99–127
- Hoesli Martin, Oikarinen Elias**, *Are REITs real estate? Evidence from international sector level data*, „Journal of International Money and Finance” 2012/31(7), s. 1823–1850
- Hort Katinka**, *Prices and turnover in the market for owner-occupied homes*, „Regional Science and Urban Economics” 2000/30(1), s. 99–119
- Hoyt Homer**, *One Hundred Years of Land Values in Chicago*, University of Chicago Press, Chicago 1933
- Jajuga Krzysztof**, *Instrumenty finansowe zabezpieczone hipotecznie (w:) Współczesna bankowość hipoteczna*, red. A. Szelaągowska, Warszawa 2010
- Kelly Jeremy**, *Property Cycles in European Office Markets (w:) Real Estate Society Conference. European Real Estate Society: Conference*, Stockholm, Sweden, 1995
- Kowalewski Grzegorz**, *Badanie koniunktury gospodarczej. Wprowadzenie*, Wrocław 2000
- Lis Piotr**, *Teoretyczne podstawy funkcjonowania systemu mieszkaniowego – zagadnienia wybrane*, „Space–Society–Economy” 2012/11
- Łaszek Jacek**, *Raport o sytuacji na rynku nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych w Polsce w 2022 r.*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2023, <https://nbp.pl/wp-content/uploads/2023/09/Raport-o-sytuacji-na-rynku-nieruchomosci-mieszkaniowych-i-komercyjnych-w-Polsce-w-2022-r.pdf> (dostęp: 30.09.2023 r.)
- Małecki Witold**, *Finansjalizacja cykli koniunkturalnych i jej konsekwencje dla polityki stabilizacyjnej*, „Gospodarka Narodowa. The Polish Journal of Economics” 2016/284(4), s. 49
- Mitchell Wesley Clair**, *Business cycles. In Business Cycles and Unemployment*, National Bureau of Economic Research, Cambridge 1923, s. 7-20
- Mueller Glenn**, *Understanding real estates physical and financial market cycles*, „Real Estate Finance” 1995/12, s. 47–52.

- Mueller Glenn, Laposa Steven**, *Property-type diversification in real estate portfolios: A size and return perspective*, „Journal of Real Estate Portfolio Management” 1995/1(1), s. 39–50
- Niedziółka Paweł**, *Kredytowe instrumenty pochodne a stabilność finansowa*, „Monografie i Opracowania” 2009/563
- Olszak Małgorzata A., Miklaszewska Ewa**, *Procykliczność działalności bankowej*, Warszawa 2015
- Ortalo-Magné François, Rady Sven**, *Housing transactions and macroeconomic fluctuations: a case study of England and Wales*, „Journal of Housing Economics” 2004/13(4), s. 287–303
- Palley Thomas I.**, *Financialisation: What is and Why it Matters*, Political Economy Research Institute, University of Massachusetts Amherst, „Working Papers” 2007/153
- Pyhrr Stephan, Roulac Stephan, Born Waldo**, *Real Estate Cycles and Their Strategic Implications for Investors and Portfolio Managers in the Global Economy*, „Journal of Real Estate Research” 1999/18(1)
- Real Estate Cycle Methodology, Special Report PricewaterhouseCoopers 1999
- Rottke Nico, Wernecke Martin**, *Real Estate Cycles in Germany*, Conference of the Pacific Rim Real Estate Society, New Zealand 2002
- Stockhammer Engelbert**, *Financialisation and the Slowdown of Accumulation*, „Cambridge Journal of Economics” 2004/28(5)
- Trojanecki Rad**, *Wpływ wahań koniunkturalnych na lokalne rynki mieszkaniowe*, „Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości” 2011/19(1), s. 81–94
- Tsai I-Chun**, *Ripple effect in house prices and trading volume in the UK housing market: New viewpoint and evidence*, „Economic Modelling” 2014/40, s. 68–75
- Understanding the Property Cycle* (1994), Report RICS
- Urząd Komisji Nadzoru Finansowego**, Dane miesięczne sektora bankowego – lipiec 2023, https://www.knf.gov.pl/publikacje_i_opracowania/dane_statystyczne (dostęp: 30.09.2023 r.)
- Żyżyński Jerzy**, *System finansowy a gospodarka realna: między służebnością a wyobcowaniem*, „Ekonomista” 2006/4, s. 527–549

Gawędy adwokata bibliofila

Andrzej Tomaszek

WSZYSTKO JUŻ BYŁO?

W atmosferze przedwyborczego wzmożenia popularne stało się intelektualne ćwiczenie polegające na poszukiwaniu analogii pomiędzy sprawującymi władzę w Polsce współcześnie i po roku 1926. Chętnych do dokonywania takich porównań gorąco zachęcam do lektury pracy prof. Włodzimierza Mędrzeckiego, historyka i antropologa z Instytutu Historii PAN, pod prowokacyjnym nieco tytułem *Odzyskany śmietnik. Jak radziliśmy sobie z niepodległością w II Rzeczypospolitej* (Kraków, Wydawnictwo Literackie 2022). Dla czytelników, którzy budowali sobie wizerunek polskiego międzywojnia jeszcze na podstawie prac Andrzeja Garlickiego czy Andrzeja Ajnenkiela, praca ta może być inspiracją do przemyśleń i przewartościowań. Większość z nas wciąż ulega pozytywnemu mitowi międzywojennej Polski, ukształtowanemu jako przeciwieństwo siermiężnej rzeczywistości PRL-u, choć w istocie była ona w wielu

wymiarach jeszcze bardziej siermiężna. Wydaje się, że w książce W. Mędrzeckiego znajdujemy jej prawdziwy obraz, ukazujący tak osiągnięcia, jak i niedostatki. Byliśmy zróżnicowanym społecznie, narodowościowo i gospodarczo, posklejanym krajem cierpiącym na brak kapitału inwestycyjnego, socjalne i edukacyjne ubóstwo oraz chaos w życiu politycznym. Na użytek poszukiwania określonych wyżej analogii ograniczmy się do sfery polityki, kwestię wniosków pozostawiając każdemu z Czytelników.

„Na fali entuzjazmu dla rozwiązań liberalno-demokratycznych, jaka wzięła po zakończeniu pierwszej wojny światowej i wygaśnięciu fali rewolucyjnej – pisze Profesor – zdecydowana większość państw europejskich przyjęła rozwiązania prawnoustrojowe wzorowane na modelu starych demokracji europejskich, najczęściej Wielkiej Brytanii i Francji. Bardzo szybko okazało się, że litera prawa jest

zaledwie jednym z czynników określających funkcjonowanie państwa i sceny politycznej, i to bynajmniej nie najważniejszym. Nie tylko w Polsce, lecz także w Bułgarii, Rumunii, Królestwie Serbów, Chorwatów i Słoweńców, na Węgrzech, Litwie, a nawet we Włoszech, w Hiszpanii, Portugalii czy Grecji realia życia społecznego, niski poziom wyrobienia obywatelskiego, zacofanie cywilizacyjne sprawiły, że procedury demokratyczne były stosowane w sposób daleki od ich właściwego ducha. Niejednokrotnie stawały się narzędziem do realizacji partykularnych interesów wąskich grup społecznych, w innych zaś wypadkach służyły forsowaniu projektów, które dziś można by określić mianem populistycznych. Liberalna demokracja parlamentarna w dwudziestolecu międzywojennym często nie prowadziła do wypracowywania kompromisowych rozwiązań możliwych do przyjęcia przez większość, ale do zaostrzania sporów i konfliktów. Tworzyło to klimat poparcia społecznego dla polityków cieszących się autorytetem w społeczeństwie, deklarujących zdolność do uporządkowania bałaganu oraz posiadanie spójnego planu na przyszłość” (s. 256). I dalej: „Osoby źle oceniające sytuację sprzed maja 1926 roku podkreślają, że ustrojowa dominacja parlamentu zupełnie się nie sprawdzała w warunkach polskich. Z uwagi na niski poziom kultury prawnej, brak stabilnej i fachowej elity władzy, woluntaryzm i wtrącanie się posłów do wszystkiego, a także luki w zasadach współdziałania rozmaitych organów państwa, mieliśmy do czynienia z częstymi konfliktami

ambicjonalnymi i sporami kompetencyjnymi, albo też odwrotnie – brakiem niezbędnej aktywności. Każda agenda państwowa robiła swoje i ciągnęła w swoją stronę, pogłębiając bałagan” (s. 258).

Reakcją na polityczny chaos bywa zwykle zwrot ku rządowi autorytarnym. Przewrót majowy doprowadził do takich rządów w Polsce, z właściwymi dla nich konsekwencjami politycznymi i społecznymi, w szczególności ograniczeniem mechanizmów demokratycznych. „Za główną przeszkodę w realizacji planu ogólnospołecznego porozumienia w budowie nowej Polski Piłsudski uważał Narodową Demokrację – przypomina Mędrzecki. – W przestrzeni publicznej formułował wobec polityków tej formacji najcięższe zarzuty, wśród których korupcja polityczna i materialna była zaledwie początkiem. W następnej kolejności pojawiały się oskarżenia o mafijny sposób działania, a w końcu pomówienia o permanentną zdradę i wysługiwanie się obcym interesom (francuskim, z ewentualną opcją prorosyjską), zarówno za pieniądze, jak i z wrodzonego serwilizmu” (s. 292).

Proces brzeski, Bereza Kartuska, konstytucja kwietniowa budzą i dzisiaj zdecydowanie negatywne emocje. Wraz z umacnianiem się pomajowych rządów systemu przeciwników politycznych spotykały coraz surowsze represje. „Konstytucja gwarantowała prawo do swobodnej działalności politycznej, o ile nie pozostawała ona w sprzeczności z interesem państwa. Działalność polityczna poza obozem władzy została zatem sprowadzona do przywileju, z którego korzystanie było

limitowane przez obóz rządzący – bo o tym, czy nie ma ona charakteru antypaństwowego, w zasadzie rozstrzygali starosta, wojewoda lub minister spraw wewnętrznych” (s. 355). W. Mędrzecki zauważa jednakże, że „elementy liberalizmu w polityce wewnętrznej Drugiej Rzeczypospolitej utrzymywały się do ostatnich lat międzywojnia bynajmniej nie z powodu niedopatrzenia czy słabości rządzących. Zarówno dla samego Piłsudskiego, jak i przynajmniej części najważniejszych jego następców wolność jednostki, prawo do wyrażania niezależnych poglądów oraz do samodzielnego działania na forum publicznym były traktowane jako istotne, samoistne wartości. Leżały one u fundamentów odrodzonego państwa polskiego, które stanowiło efekt walki wielu pokoleń o wolność narodu. Problem w tym, że i zdaniem Marszałka i większości jego następców z tych fundamentalnych, świętych praw Rzeczypospolitej korzystano w sposób sprzeczny z ich istotą i duchem. Wykorzystywano je do otwartego knucia przeciwko samej ojczyźnie – jak komuniści i wyrotowcy niemieccy czy ukraińscy – lub do realizacji brudnych interesów partyjnych, grupowych czy indywidualnych. Stąd właśnie wywodził Piłsudski konieczność takiego ograniczenia ogólnych zasad, żeby nie można ich było stosować wbrew interesom i potrzebom państwa. (...) Trzeci, nie mniej ważny powód zachowywania enklaw swobodnej aktywności politycznej to potrzeba swoistych wentyli bezpieczeństwa dla systemu. Politycy sanacyjni zdawali sobie sprawę, że propagandowa wizja Polski zjedno-

czonej wokół idei Marszałka pozostaje jedynie życzeniem, a niemała część ich władzy opiera się na autorytecie siły administracji, policji i wojska. Możliwość przynajmniej ograniczonych form niezależnej czy opozycyjnej działalności pozwalała kanalizować aktywność społeczną i polityczną na innych płaszczyznach niż otwarty konflikt między władzą a opozycją. Politycy obozu rządzącego wiedzieli, że próba otwartej konfrontacji z posiadającą w sumie znaczne zaplecze społeczne opozycją byłaby obarczona ogromnym ryzykiem utraty władzy. Gdy zaś malkontenci pozostawali w obserwowanym uważnie rezerwacie, wystarczało monitorować ich aktywność i uderzać z wyprzedzeniem w miejsca, gdzie pojawiało się potencjalne niebezpieczeństwo” (s. 288).

Sprawczość i sprawność autorytarnych rządów w Polsce stawały się jednakże coraz słabsze. Po pierwsze, „Piłsudski stawał się coraz mniej obliczalny w swoich działaniach i decyzjach, zarówno w kwestiach politycznych, jak i personalnych” (s. 344), a ostatnie lata jego rządów „upłynęły pod znakiem nie tylko wielkiego kryzysu ekonomicznego, lecz także pogłębiającej się stagnacji państwa, wynikającej z kryzysu zdrowotnego i osobowościowego dyktatora. Od następców Piłsudskiego nie oczekiwano utrzymywania dotychczasowego stanu rzeczy, ale odważnego otwarcia – nowych śmiałych planów i kompetentnej ich realizacji” (s. 354). Oczekiwane nie nastąpiło, bo następcy okazywali się skłóconymi ze sobą ludźmi małego formatu. Po drugie, elity władzy były zdemoralizowane,

co przekładało się na liczne skandale tudzież afery korupcyjne i obyczajowe. Po trzecie, jak pisze W. Mędrzecki: „(...) trwał proces zużywania się władzy. W sposób naturalny pomajowy entuzjazm nowych urzędników, starostów, awansowanych w trybie nagłym notabli policyjnych wypalał się w walce z oporem materii oraz w rutynie urzędniczej. W zamian nieuchronnie wzrastał poziom przywiązania do wysokich pensji i apanaży. Ponieważ w nowym układzie o pozycji w obozie rządzącym decydowała polityczna wola zwierzchnika, a nie jakość wykonywanej pracy, najważniejszym celem pracownika stało się dostosowywanie do oczekiwań góry” (s. 310).

Choć rządy były autorytarne, państwo nie sięgało jeszcze wówczas wszystkich sfer życia, co ograniczało pole konfliktu. Autor stawia tezę, że „(...) polityka niemal bez reszty określała funkcjonowanie aparatu państwowego, w tym armii, sektora publicznego gospodarki polskiej. Pozostawała też treścią życia sporej grupy ludzi zaangażowanych w działalność publiczną, od aktywistów partyjnych po dziennikarzy. Wpływ państwa na życie zdecydowanej większości oby-

wateli, choć zauważalny, był wciąż jednak niewielki, zwłaszcza w porównaniu z takimi krajami jak Niemcy czy Włochy. Państwo i jego funkcjonariusze mogli łamać prawa obywatelskie wybranych osób i konkretnych grup społecznych (na przykład mniejszości narodowych), stosować wobec nich represje i dotkliwie szykany, niemniej ogólnie zakres oddziaływania rządzących na los obywateli był mocno ograniczony. Obraz silnej władzy i społeczeństwa z entuzjazmem realizującego jej wytyczne, jaki rysował się w kronikach Polskiej Agencji Telegraficznej czy na łamach prasy rządowej, to jedynie gra pozorów. Kilkaset metrów od dziarskich ułanów i rozentuzjasmowanych tłumów toczyło się życie milionów ludzi, którzy zabiegali o zaspokojenie swych potrzeb i ambicji osobistych oraz społecznych. Polityka mogła im w tym trochę pomóc lub trochę przeszkodzić, jednak pozostawała tylko jednym z wielu czynników wpływających na ich los” (s. 390).

Warto pamiętać, że rządy sanacji przerwał wybuch wojny światowej. Pytanie, czy mogły zakończyć się w wyniku wyborów parlamentarnych, pozostaje bez odpowiedzi.

adw. Andrzej Tomaszek

Autor jest adwokatem, członkiem Naczelnej Rady Adwokackiej.

TABLE OF CONTENTS

FROM THE EDITORS

<i>Michał Bieniak</i> „Palestra” and real estate	5
---	---

ARTICLES

<i>Anna Gołęba, Tadeusz Kiełkowski</i> Subject-related limits in cases for restitution of expropriated real estate	7
<i>Radosław Dubieszko, Jan Antepowicz</i> Amendments to the Spatial Planning and Development Act and their impact on the implementation of renewable energy sources projects – selected issues and their assessment	21
<i>Bartosz Stelmach</i> Restrictions on real estate transactions in the light of the Act on the Acquisition of Real Estate by Foreigners – selected issues	39
<i>Aleksandra Bieniak</i> The impact of amendments to the Geological and Mining Law on the relationship between the procedure for disclosing mineral deposits in planning documents and obtaining a licence to extract minerals from a deposit	53
<i>Bartosz Draniewicz</i> „Ecological time bombs” (land contamination) – key legal aspects	71
<i>Magdalena Grykowska, Mikołaj Goss</i> Contractual mechanisms of price determination in real estate transactions	89
<i>Katarzyna Adydan</i> Taxation of an agreement for assignment of all rights and obligations arising from a preliminary real estate sale agreement with value added tax	109

Rafał Balina, Marta Idasz-Balina

The role of the financial sector in shaping real estate cycles
- theoretical and applied approaches 123

BOOK-LOVER LAWYER'S TALES

Andrzej Tomaszek

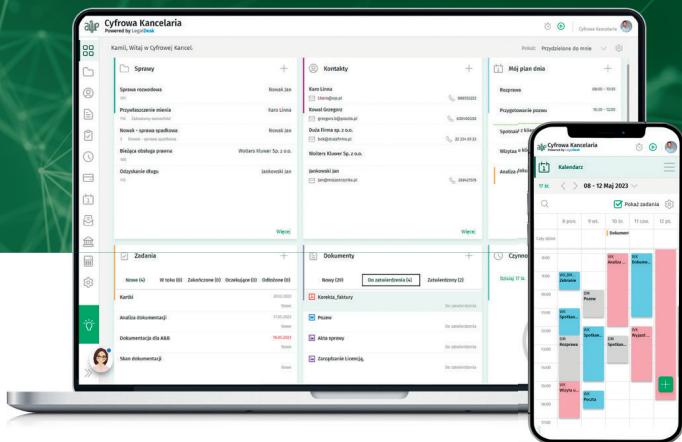
Has it all been done before? 143



Cyfrowa Kancelaria

Powered by LegalDesk

Zobacz, co o cyfryzacji Adwokatury mówi
adw. Przemysław Rosati, Prezes NRA →




ADWOKATURA
POLSKA


Wolters
Kluwer

Nowoczesna aplikacja do zarządzania kancelarią adwokacką

- ✔ Połączenie z Portalem Informacyjnym Sądów Powszechnych
- ✔ Zadania i kontakty
- ✔ Integracja z kalendarzem
- ✔ Korespondencja
- ✔ Wystawianie faktur
- ✔ Pobieranie danych z GUS
- ✔ Rejestracja czynności
- ✔ Dokumenty
- ✔ Kalendarz zadań

dostęp już od →

15 zł netto/mies.
dla Adwokata

10 zł netto/mies.
dla Aplikanta

www.ck.adwokatura.pl

Pobierz
mLegitymację
adwokata →



W numerze między innymi:

BARTOSZ STELMACH

Ograniczenia w obrocie nieruchomościami
na tle ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców
– zagadnienia wybrane

BARTOSZ DRANIEWICZ

„Bomby ekologiczne” (zanieczyszczenia powierzchni ziemi)
– węzłowe aspekty prawne

MAGDALENA GRYKOWSKA, MIKOŁAJ GOSS

Kontraktowe mechanizmy kształtowania ceny
w transakcjach nieruchomościowych
na gruncie podatku od towarów i usług

KATARZYNA ADYDAN

Opodatkowanie umowy cesji ogółu praw i obowiązków
z umowy przedwstępnej sprzedaży nieruchomości
na gruncie podatku od towarów i usług