



Nieruchomości@

KWARTALNIK MINISTERSTWA SPRAWIEDLIWOŚCI

*Wykładnia
i stosowanie prawa*

ISSN 2657-8247

4/20
GRUDZIEŃ

Nieruchomości@

KWARTALNIK MINISTERSTWA SPRAWIEDLIWOŚCI

NR 4/20 (7)



MINISTERSTWO
SPRAWIEDLIWOŚCI

www.ms.gov.pl

Warszawa 2020

Nieruchomości@

KWARTALNIK MINISTERSTWA SPRAWIEDLIWOŚCI

REDAKTOR NACZELNY

dr Anna Dalkowska

ZASTĘPCA REDAKTORA NACZELNEGO

Witold Cieśla

CZŁONKOWIE KOLEGIUM REDAKCYJNEGO

Małgorzata Boczkowska, Magdalena Woźniak, Adam Pawłyta

PRZEWODNICZĄCY RADY NAUKOWEJ

dr hab. Kamil Zaradkiewicz

CZŁONKOWIE RADY NAUKOWEJ

dr hab. Tomasz Bąkowski, prof. UG; dr Anna Dalkowska; dr hab. Joanna Lemańska;
dr hab. Małgorzata Manowska, prof. UŁa; dr Marcin Romanowski;
dr Krzysztof Wąsowski; prof. dr hab. Tadeusz Włudyka

PROJEKT OKŁADKI I SKŁAD KOMPUTEROWY

Paweł Księżak

Redakcja nie zwraca materiałów niezamówionych, zastrzega sobie prawo redagowania nadesłanych tekstów. Warunki i wytyczne dla autorów określono na stronie internetowej www.kwartalniknieruchomosci.ms.gov.pl.

© Copyright by Ministerstwo Sprawiedliwości

ISSN 2657-8247

Warszawa 2020

WYDAWCA

Ministerstwo Sprawiedliwości
Al. Ujazdowskie 11
00-950 Warszawa P-33

KOREKTA

Wydawnictwo Dragon sp. z o.o.

Spis treści

Anna Dalkowska

Ochrona lokatorów nieruchomości warszawskich w świetle nowelizacji Ustawy z dnia 17 września 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa, ustawy o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników oraz ustawy o gospodarce nieruchomościami7

Protection of tenants of real estate in Warsaw in the light of the amendment to the Act of 17 September 2020 amending the Act on the special rules for removing the legal effects of reprivatisation decisions regarding real estate in Warsaw, issued in violation of the law, the Act on commercialization and certain rights of employees and the Act on real estate management

Kamil Zaradkiewicz

Konstytucyjny charakter i treść prawa zwrotu wywłaszczonej nieruchomości 21

Constitutional nature and content of the right to restitution of an expropriated property

Tomasz Demendecki

Ograniczenia egzekucji z nieruchomości służącej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego z dnia 14 maja 2020 r. 36

Restrictions on enforcement against real estate serving the debtor's housing needs in the light of the amendment to the Code of Civil Procedure of May 14, 2020

Grzegorz Wolak

O wspólnotach gruntowych w rozumieniu Ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych – wybrane zagadnienia cywilnoprawne 55

On land community within the meaning of the act of 29 June 1963 on the development of land community – selected civil law issues

Karolina Tetlak

Real estate tax measures in response to COVID-19..... 86
(artykuł tylko w języku angielskim)

Przemysław Ostojski

Głosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w składzie siedmiu sędziów z dnia 28 października 2019 r., sygn. akt I FSK 164/17 102



dr Anna Dalkowska
sędzia, podsekretarz stanu
w Ministerstwie Sprawiedliwości,
redaktor naczelny „Nieruchomości@”,
członek Rady Zarządzającej Akademii Prawa Europejskiego
(Academy of European Law)

Szanowni Państwo!

Uprzejmie przekazuję już siódmy numer czasopisma naukowego „Nieruchomości@”, którego wydawcą jest Ministerstwo Sprawiedliwości. Znalazły się w nim teksty dotyczące m.in.: ochrony lokatorów nieruchomości warszawskich, konstytucyjnego charakteru i treści prawa zwrotu wyłączonej nieruchomości, ograniczeń egzekucji z nieruchomości służącej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego z dnia 14 maja 2020 r. oraz wybranych zagadnień cywilnoprawnych w sprawie wspólnot gruntowych w rozumieniu ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych. Ponadto w niniejszym numerze znajdziecie Państwo również publikację w języku angielskim na temat ulg w podatku od nieruchomości w odpowiedzi na epidemię COVID-19. Poza tym zamieszczono tu także głosę do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w składzie siedmiu sędziów z dnia 28 października 2019 r., sygn. akt I FSK 164/17 (dzierżawa przez gminę infrastruktury za symboliczną kwotę czynszu).

Od pierwszego wydania minęło już półtora roku, a nasze czasopismo zdobywa coraz więcej sympatyków prawa i dziedzin pokrewnych. Dzięki szerokiej dystrybucji – zarówno drogą tradycyjną, jak i elektroniczną – kwartalnik „Nieruchomości@” dotarł i wciąż dociera do wielu praktyków prawa i mam nadzieję, że jest dla nich pomocą w codziennej pracy.

Zapraszam wszystkich specjalistów w dziedzinie prawa związanego z tematyką nieruchomości do publikowania na łamach „Nieruchomości@”. Artykuły zamieszczone w poprzednich numerach czasopisma można znaleźć na stronie internetowej www.kwartalniknieruchomosci.ms.gov.pl.

Jednocześnie, z okazji zbliżających się Świąt Bożego Narodzenia składam Państwu serdeczne życzenia zdrowia, radości i spokoju. Niech ten czas będzie pełen życzliwości, z dala od codziennych trosk, a rok 2021 przyniesie wiele dobrego w życiu zawodowym i osobistym. Niech nowonarodzony Chrystus wszystkim nam błogosławi i obdarowuje nas swoją łaską i pokojem!

Z wyrazami szacunku

Anna Dalkowska

Anna Dalkowska¹

Ochrona lokatorów nieruchomości warszawskich

w świetle nowelizacji Ustawy z dnia 17 września 2020 r.² o zmianie ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa, ustawy o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników oraz ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2020 r. poz. 1709)

DOI: 10.5604/01.3001.0014.4816

Streszczenie

W dniu 17 września 2020 r. uchwalono nowelizację Ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa³, oraz ustawy o gospodarce nieruchomościami, która weszła w życie z dniem 20 października 2020 r. Zmienia ona w fundamentalny sposób skomplikowaną sytuację prawną lokatorów nieruchomości warszawskich⁴ – wieloaspektowo, a przede wszystkim w dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, zwiększa gwarancję rekompensaty szkód i krzywd będących następstwem niezgodnej z prawem reprivatyzacji nieruchomości warszawskich przez wprowadzenie ustawowej sukcesji uniwersalnej Skarbu Państwa w miejsce m.st. Warszawy jako adresata obowiązku odszkodowawczego. Po drugie, znacznie poszerza katalog przesłanek do odmowy uwzględnienia wniosków dekretowych, m.in. przez wyłączenie możliwości reprivatyzacji nieruchomości, jeśli jest ona zamieszkała przez lokatora w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 1 Ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw

¹ Doktor nauk prawnych, sędzia, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, wykładowca Wyższej Szkoły Bankowej w Gdańsku, członek rady zarządzającej Akademii Prawa Europejskiego (Academy of European Law), redaktor naczelny „Nieruchomości@”.

ORCID: 0000-0002-0880-6573

² Ustawa z dnia 17 września 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa, ustawy o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników oraz ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 2020 r. poz. 1709) (dalej: „ustawa nowelizująca”).

³ Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2267 oraz z 2020 r. poz. 1709) (dalej: „ustawa o Komisji”; obowiązuje od dnia 5 maja 2017 r.).

⁴ Zgodnie z art. 2 pkt 2 ustawy o Komisji, nieruchomość warszawska to nieruchomość podlegająca przepisom dekretu Bieruta, położona w granicach administracyjnych miasta z dnia jego wejścia w życie, tj. 21 listopada 1945 r. – dekret ten obejmował w tej dacie ok. 14 146 ha (dane statystyczne powołano za: *Ludność i powierzchnia Warszawy w latach 1921–2008*, Urząd Statystyczny w Warszawie, Warszawa 2009). Zob. także postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 4 marca 2011 r., sygn. akt I CSK 293/10, oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 kwietnia 2009 r., sygn. akt I SA/Wa 403/08.

lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego⁵. Ponadto ustawa wprowadza szereg istotnych zmian porządkujących dotychczasowe przepisy ustawy o Komisji w celu zwiększenia jej efektywności, maksymalizacji gwarancji zabezpieczenia praw mieszkańców nieruchomości oraz minimalizacji dolegliwości związanych z reprivatyzacją.

Słowa kluczowe:

ochrona lokatorów, reprivatyzacja, nowelizacja ustawy z dnia 17 września 2020 r., gospodarka nieruchomościami

Protection of tenants of real estate in Warsaw in the light of the amendment to the Act of 17 September 2020 amending the Act on the special rules for removing the legal effects of re-privatisation decisions regarding real estate in Warsaw, issued in violation of the law, the Act on commercialisation and certain rights of employees and the Act on real estate management (Journal of Laws of 2020, item 1709)

Abstract:

On 17 September 2020, the amendment to the Act of 9 March 2017 on the special rules for removing the legal effects of re-privatisation decisions regarding real estate in Warsaw, issued in violation of the law³, and the Act on real estate management, which entered into force on 20 October 2020, were adopted. It changes the complex legal situation of tenants of real estate in Warsaw in a fundamental way⁴ – in many aspects and primarily in two planes. Firstly, it increases the guarantee of compensation for damage and personal injuries resulting from the unlawful re-privatisation of Warsaw real estate by introducing the statutory universal succession of the State Treasury in the place of the Capital City of Warsaw as the addressee of the compensation obligation. Secondly, it significantly expands the catalogue of grounds for refusing to take into account decree motions, e.g. by excluding the possibility of re-privatisation of real estate if it is inhabited by a tenant within the meaning of Article 2 clause 1 point 1 of the Act of 21 June 2001 on the protection of the rights of tenants, housing resources of the commune and amending the Civil Code⁵. In addition, the Act introduces a number of significant changes to order the existing provisions of the Act on the Commission so as to increase its effectiveness, maximise the guarantee of securing the rights of real estate residents and minimise the discomforts associated with re-privatisation.

Keywords: protection of tenants, re-privatisation, amendment to the Act of 17 September 2020, real estate management

1. Uwagi ogólne

Celem ustawy o Komisji było zniwelowanie negatywnych następstw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich poprzez utworzenie szczególnego organu administracji rządowej, wyposażonego w kompetencje do weryfikacji

⁵ Dz.U. z 2020 r. poz. 611.

decyzji reprivatyzacyjnych w toku szybkiej procedury administracyjnej. Konsekwencje tzw. „dzikiej reprivatyzacji” w Warszawie wywarły znaczący i negatywny społecznie skutek, nie tylko z punktu widzenia interesu publicznego, ale także indywidualnego. Przede wszystkim spowodowała ona trwające do dziś skutki o charakterze ekonomiczno-finansowym i osobistym w płaszczyźnie indywidualnych praw podmiotowych jednostki. Zjawisko daleko idących patologii w stosunku do osób, które zajmują lokale mieszkalne w nieruchomościach będących przedmiotem decyzji reprivatyzacyjnych, nie było dostrzegane w społecznym odbiorze w wystarczającym stopniu. Dramatyczna sytuacja prawna lokatorów warszawskich nieruchomości nie była przedmiotem zainteresowania przedstawicieli nauki i praktyki aż do momentu uchwalenia ustawy o Komisji, co trafnie wskazał K. Zaradkiewicz, zauważając, że „Jednym ze społecznie najistotniejszych problemów związanych z tzw. sądową reprivatyzacją stała się praktyka usuwania z oddawanych w użytkowanie wieczyste dawnym właścicielom lub ich następcom prawnym nieruchomości osób, które były lokatorami lokali traktowanych przed uwzględnieniem wniosku dekretowego jako komunalne”⁶.

Ustawa o Komisji zawiera szczególne podstawy normatywne ujęte w art. 32, 33 i 34, których celem jest zapewnienie lokatorom nieruchomości warszawskich rekompensaty pieniężnej w postaci odszkodowania za poniesioną szkodę lub zadośćuczynienia za doznaną krzywdę. Ustawodawca wprowadził w niej „pozakodeksowy, szczególny rodzaj regulacji odpowiedzialności odszkodowawczej (...), odrębny od *stricte* cywilnej instytucji odszkodowania określonej w Kodeksie cywilnym (...) szczególny reżim odpowiedzialności o charakterze absolutnym (gwarancyjnym), którego źródłem jest decyzja reprivatyzacyjna”⁷.

Konsekwencją tak przyjętego mechanizmu odpowiedzialności odszkodowawczej jest normatywne określenie adresata obowiązku, niezależnie od podmiotu faktycznie odpowiedzialnego za szkodę i krzywdę. Uzasadnienia dla wprowadzenia odpowiedzialności odszkodowawczej podmiotu publicznoprawnego „poszukiwać

⁶ K. Zaradkiewicz, *Sytuacja prawna lokatorów nieruchomości warszawskich w postępowaniu dotyczącym decyzji reprivatyzacyjnej*, „Nieruchomości@” 2020, tom I, nr I, s. 11–28.

⁷ A. Dalkowska, P. Włodarczyk [w:] A. Dalkowska (red.), *Komentarz do art. 33 ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa*, LEX/el., 2018; J. Monkiewicz, *Podstawy ubezpieczeń*, t. II, Warszawa 2001, s. 21; W. Czachórski, A. Brzozowski, M. Safjan, E. Skowrońska-Bocian, *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 2009 r., s. 208; Z. Radwański, A. Olejniczak, *Zobowiązania - część ogólna*, Warszawa 2014, s. 87; por. M. Kaliński [w:] A. Olejniczak (red.), *System prawa prywatnego*, t. 6, Warszawa 2014, s. 66–68; por. A. Rembieliński, *Wina osoby trzeciej jako okoliczność wyłączająca odpowiedzialność właściciela samochodu*, NP 1964/4, s. 327; postanowienie TK z dnia 20 czerwca 2013 r., sygn. akt Ts 31/12, OTK-B 2014/6/539; postanowienie TK z dnia 5 listopada 2013 r., sygn. akt SK 15/12, OTK-A 2013/8/127.

trzeba nie tylko w konstytucyjnej zasadzie państwa prawa⁸, przede wszystkim również w konstytucyjnej zasadzie określonej w art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, wyrażającej się koniecznością rekompensowania szkód wyrządzonych niezgodnym z prawem działaniem organów władzy publicznej”⁹.

2. Przyczyny nowelizacji ustawy o Komisji

Ponad 3-letnia dotychczasowa praktyka Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich¹⁰ pokazała, że przyjęte przez ustawodawcę w pierwotnym brzmieniu przepisy dotyczące ochrony lokatorów pokrzywdzonych wskutek decyzji reprivatyzacyjnych nie stanowią wystarczającej gwarancji realizacji konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawa, zaufania obywateli wobec organów państwa oraz ochrony praw lokatorów poprzez zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych i przeciwdziałanie bezdomności¹¹.

Według danych zawartych w Raporcie Komisji ds. reprivatyzacji nieruchomości warszawskich, w okresie od 11 maja 2017 r. do 10 września 2019 r. Komisja wydała 172 decyzje o przyznaniu odszkodowania lub zadośćuczynienia dla 204 osób, w tym 71 decyzji odszkodowawczych i 133 decyzji w sprawie przyznania zadośćuczynienia. Łączna kwota przyznanych odszkodowań wynosi 978 975,12 zł, natomiast zadośćuczynień – 4 211 927,80 zł. Całkowita suma wyegzekwowanych nienależnych świadczeń orzeczonych na podstawie art. 34 ustawy o Komisji osiągnęła kwotę 12 226 896,69 zł stan na dzień 10 września 2019 r.)¹². Wszystkie decyzje Komisji w sprawie odszkodowania lub zadośćuczynienia zostały zaskarżone przez m.st. Warszawa do sądu powszechnego w drodze sprzeciwu, na podstawie art. 34 ustawy o Komisji, i żadna sprawa nie została zakończona nawet na etapie postępowania przed sądem pierwszej instancji¹³.

Wykorzystując instrumenty procesowe, m.st. Warszawa skutecznie uniemożliwia zakończenie postępowania przed sądem i w ślad za tym zaspokojenie

⁸ Art. 2 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483).

⁹ A. Dalkowska, *Decyzja Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich w sprawie odszkodowania i zadośćuczynienia*, „Nieruchomości@” 2019, tom 1, nr 1, s. 45–57.

¹⁰ Dalej: „Komisja”.

¹¹ W postanowieniu z dnia 21 grudnia 2006 r. (sygn. akt III CZ 90/06, Lex nr 610091) Sąd Najwyższy zauważył, że „(...) uprawnienie do mieszkania, ze względu na swe funkcje, wiąże się z prawami osobistymi, tj. godnością człowieka, ponieważ radykalną alternatywę posiadania mieszkania stanowi bezdomność”.

¹² www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/raport-komisji-ds-reprivatyzacji-nieruchomosci-warszawskich, s. 48 Raportu Komisji.

¹³ *Ibidem*, s. 840 Raportu Komisji.

roszczeń lokatorów w związku z poniesionymi przez nich szkodami w następstwie procesu reprzywatyzacji nieruchomości warszawskich z naruszeniem prawa. W rezultacie wyegzekwowane przez Komisję środki z tytułu nienależnego świadczenia na podstawie art. 31a ustawy o Komisji i przeznaczone zgodnie z art. 32 ustawy o Komisji wyłącznie na wypłatę odszkodowania lub zadośćuczynienia nie zostały wypłacone osobom poszkodowanym w trakcie reprzywatyzacji nieruchomości warszawskich. Będąc gwarancją rekompensaty na rzecz uprawnionych podmiotów, środki te, pochodzące z tytułu nienależnych świadczeń (art. 31 ustawy o Komisji), z administracyjnych kar pieniężnych na podstawie art. 31a ustawy o Komisji oraz z tytułu zwrotu spełnionego lub wyegzekwowanego świadczenia na skutek wznowienia postępowania na podstawie art. 39 ust. 3 ustawy o Komisji, gromadzone są na specjalnym rachunku m.st. Warszawy. W uzasadnieniu do projektu słusznie podkreślono, że „Pomimo zapewnienia wystarczających środków pieniężnych na wypłatę świadczeń, które nie obciążają budżetu miasta, na skutek działań m.st. Warszawy, żadna z osób, którym Komisja przyznała odszkodowanie lub zadośćuczynienie, nie otrzymała od m.st. Warszawy przyznanego świadczenia”¹⁴.

Powyższe okoliczności stanowiły przyczynę i inspirację do podjęcia prac w kierunku nowelizacji ustawy o Komisji, które zapoczątkowano w 2018 r., jeszcze w poprzedniej kadencji Sejmu. Uchwalona w dniu 17 września 2020 r. nowelizacja ustawy o Komisji dokonuje istotnej zmiany w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej za szkody i krzywdy będące następstwem niezgodnej z prawem reprzywatyzacji nieruchomości warszawskich. W uzasadnieniu do projektu ustawy nowelizującej wskazano, że „Przedmiotowy projekt wpływa (...) pozytywnie na sytuację lokatorów nieruchomości warszawskich, których dotyczą decyzje wydawane przez Komisję. (...) Przyjęcie proponowanych rozwiązań niewątpliwie w pełni zrealizuje cel, jakim jest zapewnienie rekompensaty za szkodę i krzywdę osobom zajmującym lokale w nieruchomościach warszawskich. Uporządkowanie i doprecyzowanie dotychczas obowiązujących przepisów wpłynie pozytywnie na szybsze i sprawniejsze funkcjonowanie i procedowanie Komisji”¹⁵.

Obecnie art. 33 ustawy o Komisji brzmi następująco: „Osobie zajmującej lokal w nieruchomości warszawskiej w dniu wydania decyzji reprzywatyzacyjnej,

¹⁴ Uzasadnienie do projektu z dnia 17 września 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprzywatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa, ustawy o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników oraz ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2020 r. poz. 1709, <https://lex.online.wolterskluwer.pl>) (dalej: „uzasadnienie ustawy nowelizującej”).

¹⁵ *Ibidem*.

której dotyczy ostateczna decyzja, o której mowa w art. 29 ust. 1, przysługuje od Skarbu Państwa odszkodowanie za poniesioną szkodę z powodu: 1) trwałej lub czasowej niemożności korzystania z nieruchomości warszawskiej lub jej części lub 2) podwyższenia czynszu albo innych opłat za używanie lokalu w stosunku do czynszu dotychczasowego. 2. Osobie, o której mowa w ust. 1, przysługuje od Skarbu Państwa zadośćuczynienie za doznaną krzywdę, jeżeli: 1) wobec tej osoby zastosowano groźbę bezprawną, przemoc wobec osoby lub przemoc innego rodzaju, jeżeli działania te były uporczywe lub w sposób istotny utrudniały korzystanie z nieruchomości lub jej części lub 2) nastąpiło podwyższenie czynszu albo innych opłat, o którym mowa w ust. 1 pkt 2, co spowodowało istotne pogorszenie sytuacji materialnej osoby zajmującej lokal”.

3. Ustawowe następstwo prawne Skarbu Państwa w aspekcie materialnoprawnym w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej określonej w art. 33 ustawy o Komisji

Pozostawiając w niezmienionej postaci charakter odpowiedzialności odszkodowawczej i jej zakres przedmiotowy, ustawodawca wprowadził zasadniczą zmianę w sferze podmiotowej, kreując ustawowe następstwo prawne Skarbu Państwa w miejsce dotychczasowego adresata obowiązku odszkodowawczego, tj. m.st. Warszawy. Z punktu widzenia interesu lokatorów jako podmiotów poszkodowanych wskutek reprivatyzacji nieruchomości warszawskich, wprowadzona ustawą nowelizującą regulacja nakładająca na Skarb Państwa obowiązek odszkodowawczy jest korzystna. Ustawodawca bowiem zagwarantował, że należności wynikające z ostatecznych i prawomocnych decyzji odszkodowawczych Komisji będą wykonywane.

Zmiana z mocy ustawy podmiotu zobowiązanego w relacji prawnej między podmiotem poszkodowanym i zobowiązanym do naprawienia szkody stanowi szczególnie rodzaj następstwa prawnego o charakterze uniwersalnym *ex lege*. Konstrukcja sukcesji generalnej występuje zarówno na gruncie prawa prywatnego, jak i publicznego w płaszczyźnie materialnoprawnej, a także procesowej. Jego istota polega na tym, że wskutek określonego zdarzenia wywołującego skutki w sferze prawnej (zdarzenia prawnego lub faktycznego) w miejsce jednego podmiotu będącego w określonej sytuacji prawnej wstępuje inny podmiot, będący sukcesorem w zależności od rodzaju następstwa prawnego wszystkich (sukcesja uniwersalna) lub tylko niektórych (sukcesja syngularna) praw i (lub) obowiązków.

W wyroku z dnia 7 stycznia 2004 r. Sąd Najwyższy wywiódł słuszną konkluzję, w myśl której „Niewątpliwie sukcesja uniwersalna polega

na tym, iż na podstawie jednego zdarzenia ogół praw i obowiązków majątkowych przechodzi z jednej osoby na drugą, i to bez względu na to, czy nabywca o tym wie¹⁶.

Sukcesja prawna stanowi rodzaj pochodnego nabycia prawa lub obowiązku. Polega na tym, że sukcesor wywodzi swoje obowiązki od poprzednika prawnego, a jej przesłanką jest uprzednie istnienie określonego prawa lub obowiązku będącego jej przedmiotem. Następcą zatem nabywa obowiązek w takim kształcie, w jakim obciążał on zbywcę¹⁷. Istotą ustawowego następstwa prawnego jest brak określonego zdarzenia wywołującego skutek prawny. W przeciwieństwie do innych konstrukcji ustawowa sukcesja prawna dokonuje się wskutek woli i interwencji ustawodawcy. Znana jest ona dotychczasowym regulacjom, a przykładu następstwa prawnego pomiędzy podmiotami publicznoprawnymi dostarcza ustawa z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm.), na mocy których uregulowano następstwo prawne jednostek samorządu terytorialnego z mocy prawa w miejsce Skarbu Państwa¹⁸.

Konsekwencje ukształtowania odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu niezgodnej z prawem reprivatyzacji nieruchomości warszawskich na zasadzie ustawowego następstwa prawnego Skarbu Państwa są istotne dla wszystkich podmiotów kształtujących odszkodowawczy stosunek prawny. Kierując się potrzebą zapewnienia poszkodowanym lokatorom możliwości realnej rekompensaty szkód i krzywd w następstwie reprivatyzacji warszawskiej, ustawodawca uczynił Skarb Państwa podmiotem odpowiedzialnym i zobowiązanym do ich

¹⁶ Wyrok SN z dnia 7 stycznia 2004 r., sygn. akt III CZP 98/03, OSN 2005, Nr 2, poz. 27.

¹⁷ M. Pyziak-Szafnicka, *Nabycie prawa podmiotowego* [w:] M. Safjan (red.), *Prawo cywilne – część ogólna. System prawa prywatnego*, tom 1, Warszawa 2012, s. 870.

¹⁸ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 8 grudnia 1995 r., sygn. akt IV SA 1033/94, „Wspólnota” 1996/21, s. 18: „1. Zawarta w art. 5 ust. 1 ustawy z 10.05.1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm.) konstrukcja pochodnego nabycia mienia przez gminę powoduje konsekwencje określone w art. 36 tej ustawy. Polegają one na tym, że zobowiązania i wierzytelności rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego stały się z dniem wejścia w życie ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95 ze zm.) zobowiązaniami i wierzytelnościami właściwych gmin. 2. Stosownie do treści art. 36 ustawy z 10.05.1990 r. zarówno obowiązek zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, jak i związana z tym wierzytelność odnośnie zwrotu zwaloryzowanego odszkodowania mają odniesienie do tego organu administracji publicznej, który w dacie orzekania o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości jest jej właścicielem”; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 września 1995 r., sygn. akt SA/Wr 1278/95, ONSA 1996/3, poz. 143: „1. Przepis art. 42 ust. 3 ustawy z 17.05.1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 29, poz. 154 ze zm.) dotyczy tylko tej części mienia gmin, która do dnia wejścia w życie ustawy z 25.09.1954 r. o reformie podziału administracyjnego wsi i powołaniu gromadzkich rad narodowych stanowiła majątek dawnych gromad i przekształciła się w mienie gminne na mocy art. 98 ust. 2 ustawy z 25.01.1958 r. o radach narodowych (Dz.U. z 1975 r. Nr 26, poz. 139)”.

naprawienia. Jak wskazuje treść uzasadnienia do projektu ustawy, intencją ustawodawcy było wprowadzenie rozwiązania, które „zagwarantuje wypłatę wynikających z ostatecznych decyzji Komisji kwot w tytule odszkodowania lub zadośćuczynienia na rzecz osób pokrzywdzonych w procesie reprivatyzacji nieruchomości warszawskich”¹⁹. Obciążenie obowiązkiem wynikającym z decyzji odszkodowawczych Komisji (także tych zaskarżonych przed jej wejściem w życie) oznacza równoczesne zwolnienie z mocy ustawy m.st. Warszawa od powyższych zobowiązań.

W ślad za normatywną zmianą podmiotu zobowiązanego do rekompensaty szkód i krzywd będących następstwem reprivatyzacji nieruchomości warszawskich konieczne było takie ukształtowanie przepisów przejściowych, które gwarantowałyby wykorzystanie zgodnie z przeznaczeniem środków zgromadzonych na rachunku m.st. Warszawy, wpłaconych dobrowolnie lub wyegzekwowanych przez Komisję z tytułu realizowania obowiązku zwrotu nienależnego świadczenia. W konsekwencji ustawodawca sformułował normatywną podstawę przekazania środków zgromadzonych i przeznaczonych na wypłatę odszkodowania lub zadośćuczynienia na rzecz osób pokrzywdzonych w procesie reprivatyzacji nieruchomości warszawskich na rachunek Funduszu Reprivatyzacji, o którym mowa w art. 56 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników²⁰. Jak zauważono w uzasadnieniu projektu, „przekazanie dotychczas zgromadzonych środków na rachunek Funduszu Reprivatyzacji zagwarantuje w razie braku sprzeciwu osoby uprawnionej, że środki będą mogły zostać niezwłocznie wypłacone bezpośrednio przez Komisję lub dysponenta Funduszu Reprivatyzacyjnego”²¹. Zgodnie z treścią przepisu przejściowego ustawy o nowelizacji, i m.st. Warszawa, zostało zobowiązane do przekazania środków, o których mowa w art. 32 ustawy o Komisji, na rachunek Funduszu Reprivatyzacji w terminie 14 dni od dnia wejścia w życie ustawy.

4. Zmiany o charakterze formalnoprawnym w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej określonej w art. 33 i 34 ustawy o Komisji

Ustawa o nowelizacji wprowadziła istotne zmiany w płaszczyźnie podmiotowej w postępowaniu przed Komisją w sprawie odszkodowania lub zadośćuczynienia.

¹⁹ Uzasadnienie do projektu ustawy nowelizującej, <https://lex.online.wolterskluwer.pl>.

²⁰ Dz.U. z 2019 r. poz. 2181.

²¹ *Ibidem*.

Konsekwencją ustawowego następstwa prawnego o charakterze materialnym Skarbu Państwa w miejsce m.st. Warszawy jest następstwo procesowe w postępowaniu przed Komisją, które determinuje odmienne ukształtowanie stron. Ogólna podstawa normatywna następstwa procesowego w administracyjnym postępowaniu rozpoznawczym została ukształtowana w art. 30 ust. 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego²² i nie ma ona charakteru wyczerpującego. Zaznaczyć warto, że dotyczy ona jedynie tego rodzaju sukcesji procesowej, wynikającej z określonych zdarzeń prawnych, które odnoszą się do praw zbywalnych lub dziedzicznych. Nie obejmuje ona zatem innych praw i obowiązków, jak również ustawowego następstwa prawnego, ponieważ to ostatnie nie jest następstwem śmierci strony ani czynności prawnej, lecz wynika z woli ustawodawcy. Dyskusyjny może być w praktyce problem kontynuacji postępowania administracyjnego z udziałem poprzednika prawnego w przypadku ustawowej sukcesji Skarbu Państwa. Brak przepisu ogólnego, jak również szczególnego w ustawie nowelizacyjnej, który mógłby stanowić podstawę do kontynuacji postępowania przed Komisją, rozpoczętego przed wejściem w życie przepisów ustawy nowelizującej, prowadzi do konkluzji, że Komisja powinna w pierwszej kolejności te postępowania umorzyć jako bezprzedmiotowe, a następnie wszcząć z urzędu nowe, z udziałem Skarbu Państwa jako następcy prawnego m.st. Warszawy.

Szczególny charakter odszkodowawczej odpowiedzialności Skarbu Państwa o charakterze absolutnym spowodował odmienne ukształtowanie środków zaskarżenia decyzji odszkodowawczych Komisji. Przyjmując, że w postępowaniu administracyjnym zasada dwuinstancyjności, jakkolwiek ma charakter ogólny wynikający z art. 15 k.p.a., nie stanowi generalnej reguły, w ustawie o nowelizacji ustawodawca sformułował szczególny od niej wyjątek. Z punktu widzenia Skarbu Państwa jako adresata obowiązku wynikającego z decyzji odszkodowawczej Komisji, decyzja staje się z chwilą jej wydania ostateczna i nie podlega zaskarżeniu. Zgodnie z art. 34 ust. 3 ustawy o Komisji w brzmieniu nadanym ustawą o nowelizacji, sprzeciw od decyzji odszkodowawczej może wnieść jedynie osoba, o której mowa w art. 33 ust. 1, tj. osoba zajmująca lokal w nieruchomości warszawskiej w dniu wydania decyzji reprivatyzacyjnej.

²² Tj. Dz.U. z 2020 r. poz. 256 ze zm., dalej: „k.p.a.”. Zgodnie z treścią art. 30 § 4 k.p.a., w sprawach dotyczących praw zbywalnych lub dziedzicznych w razie zbycia prawa lub śmierci strony w toku postępowania na miejsce dotychczasowej strony wstępują jej następcy prawni. Z kolei § 4a tego artykułu mówi, że w sprawach dotyczących praw zbywalnych lub dziedzicznych, wynikających z prowadzenia przedsiębiorstwa strony, w razie jej śmierci w toku postępowania, jeżeli został ustanowiony zarząd sukcesyjny przedsiębiorstwem strony, na jej miejsce wstępuje zarządca sukcesyjny. W przypadku wygaśnięcia zarządu sukcesyjnego do postępowania toczącego się z udziałem zarządcy sukcesyjnego na jego miejsce wstępują następcy prawni zmarłego.

Inaczej została ukształtowana kwestia zaskarżalności decyzji odszkodowawczej z punktu widzenia osoby uprawnionej do odszkodowania. Złożenie przez stronę sprzeciwu jest równoznaczne z żądaniem przekazania sprawy na drogę postępowania sądowego. Konstrukcja zaskarżenia decyzji odszkodowawczej została zbudowana na zasadzie hybrydowego połączenia postępowania administracyjnego i sądowego i stanowi próbę rozwiązania problemu przyjęcia przez ustawodawcę drogi administracyjnej dla rozpoznania roszczeń o charakterze cywilnoprawnym.

W ustawie nowelizacyjnej ustawodawca przyjął szczególne rozwiązanie w kwestii prawomocności decyzji odszkodowawczej, będące konsekwencją odmiennego ukształtowania pozycji stron postępowania w zakresie uprawnienia do ochrony sądownoadministracyjnej. Decyzja odszkodowawcza Komisji, od której nie złożono sprzeciwu, staje się ostateczna i prawomocna po upływie terminu do jego złożenia. Odpis takiej decyzji doręcza się z urzędu dysponentowi Funduszu Reprywatyzacji, o którym mowa w art. 56 ust. 1 Ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników²³. Rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę wskazuje moment uzyskania przez decyzję odszkodowawczą cechy prawomocności i łączy go z upływem terminu do złożenia sprzeciwu. Biorąc pod uwagę fakt, że sprzeciw przysługuje jedynie podmiotowi uprawnionemu do odszkodowania, możliwe są dwa rozwiązania interpretacyjne. Po pierwsze, że ustawodawca przyjął wariant, w którym decyzja odszkodowawcza Komisji staje się prawomocna w innym czasie wobec Skarbu Państwa jako adresata obowiązku odszkodowawczego i wobec podmiotu uprawnionego. Skoro Skarbowi Państwa nie przysługuje sprzeciw od decyzji, to staje się ona nie tylko ostateczna z chwilą jej wydania, ale również prawomocna, z tym zastrzeżeniem. Oznacza to wyłączenie sądowej ochrony Skarbu Państwa, co uznać trzeba za dopuszczalne w świetle gwarancji praw jednostki (nie państwa) wynikających z art. 45 Konstytucji RP. W świetle drugiego możliwego do interpretacji wariantu ustawodawca w inny sposób ukształtował moment uzyskania cechy prawomocności decyzji odszkodowawczej dla uprawnionego i zobowiązanego. Przyjęcie powyższego rozwiązania prowadziłoby do sytuacji, w której złożenie skargi przez Skarb Państwa do sądu uruchamiałoby drogę sądową, a równoczesne skorzystanie przez uprawnionego ze sprzeciwu prowadziłoby do uchylecia decyzji i przekazania sprawy na drogę postępowania przed sądem powszechnym. Zasada racjonalności działań ustawodawcy prowadzi do konkluzji o niemożliwości przyjęcia drugiego

²³ Dz.U. z 2019 r. poz. 2181 oraz z 2020 r. poz. 284 i 875.

rozwiązania, a w konsekwencji uznania, że kontrola decyzji odszkodowawczej została wyłączona.

W ustawie o Komisji ustawodawca związał decyzję odszkodowawczą z decyzją Komisji wydaną na podstawie art. 29 ustawy o Komisji, o czym świadczy literalne brzmienie przepisu art. 33. Istnienie prejudykatu, tj. orzeczenia stwierdzającego, że działanie organu administracji publicznej w postaci decyzji reprivatyzacyjnej było niezgodne z prawem, determinuje powstanie roszczenia o odszkodowanie na podstawie art. 33 ustawy o Komisji²⁴.

Przyjęte rozwiązanie spowodowało istotne problemy związane z potencjalną możliwością uchylecia decyzji Komisji w trybie nadzwyczajnego postępowania administracyjnego lub postępowania sadowoadministracyjnego. W ustawie o nowelizacji powyższa kwestia została przesądzona w sposób jednoznaczny w art. 34 ust. 8 ustawy o Komisji, zgodnie z którym uchylenie, zmiana lub stwierdzenie nieważności decyzji, o której mowa w art. 29 ust. 1, nie stanowi podstawy do wznowienia postępowania, uchylecia albo stwierdzenia nieważności decyzji w przedmiocie odszkodowania lub zadośćuczynienia. Wskazana regulacja ma charakter doprecyzowujący i gwarancyjny. Zauważyć warto, że również w poprzednim stanie prawnym brak było podstaw do takiej interpretacji, w myśl której decyzja odszkodowawcza Komisji nie byłaby autonomiczna w tym sensie, że jej „byt prawny” determinowałoby istnienie decyzji Komisji wydanej na podstawie art. 29 ustawy o Komisji. Decyzja o odszkodowaniu stanowi akt stosowania prawa rozstrzygający sprawę administracyjną w znaczeniu formalnym, której przedmiotem jest sprawa o odszkodowanie lub zadośćuczynienie w następstwie reprivatyzacji nieruchomości warszawskich na podstawie przesłanek materialnych określonych w art. 33 ustawy o Komisji²⁵. Podstawę do wypłaty odszkodowania lub zadośćuczynienia stanowiła i stanowi ostateczna decyzja Komisji, co oznacza brak wymogu jej prawomocności²⁶.

²⁴ A. Dalkowska wskazuje, że „instytucja odszkodowania, określona w art. 33 ustawy o Komisji, wykazuje analogię do przewidzianej w art. 417¹ k.c. odpowiedzialności odszkodowawczej za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej przez wydanie ostatecznej decyzji administracyjnej”. Zob. *idem*, *Decyzja Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich w sprawie odszkodowania i zadośćuczynienia*, „Nieruchomości@” 2019, nr 1 s. 45–57.

²⁵ Wyrok NSA z dnia 5 marca 1998 r., sygn. akt IV SA 964/96, LEX nr 45646; B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 540–543.

²⁶ NSA w wyroku z dnia 30 września 2016 r. (sygn. akt I OSK 1152/16) precyzyjnie wskazał różnice między decyzją ostateczną a prawomocną. Decyzją ostateczną jest – zgodnie z art. 16 § 1 k.p.a. – decyzja, od której nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Decyzja ostateczna uzyskuje walor decyzji prawomocnej po upływie terminu do zaskarżenia decyzji ostatecznej do sądu administracyjnego albo po odrzuceniu lub oddaleniu skargi na decyzję ostateczną, przez sąd administracyjny.

Koniecznym uzupełnieniem nowelizacji instytucji odszkodowania określonego w art. 33 i 34 ustawy o Komisji są przepisy intertemporalne, które regulują kwestie wszczętych jeszcze przed wejściem w życie zmian i toczących się nadal postępowań sądowych o odszkodowanie lub zadośćuczynienie wskutek złożenia sprzeciwu wyłącznie przez m.st. Warszawa. Z chwilą wejścia w życie ustawy nowelizującej ustawę o Komisji postępowania te podlegają umorzeniu z mocy prawa. Zaskarżone sprzeciwem m.st. Warszawy decyzje Komisji w sprawie przyznania lokatorom nieruchomości warszawskich odszkodowania lub zadośćuczynienia, co do których nie wszczęto postępowania sądowego, stały się ostateczne i prawomocne z chwilą wejścia w życie ustawy nowelizującej.

5. Ustawowy zarząd nieruchomością warszawską

Wskutek nowelizacji zmieniona została regulacja w przedmiocie zarządu nieruchomością warszawską. Instytucja ustanowienia zarządu w decyzji Komisji zastąpiona została konstrukcją ustawowego zarządu powstającego w każdym przypadku wydania przez Komisję określonej decyzji uchylającej decyzję reprywatyzacyjną gminy lub Skarbu Państwa i obowiązku przejęcia zarządu nieruchomością warszawską lub odpowiednią jej częścią na zasadach określonych w art. 184a–186a Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²⁷ przez gminę lub Skarb Państwa.

Równocześnie nowelizacja wprowadza obowiązek *ex lege* wydania nieruchomości na rzecz gminy lub Skarbu Państwa, skierowany wobec beneficjenta decyzji reprywatyzacyjnej, jego następców prawnych albo dotychczasowego zarządcy. Wyjaśniając motywy powyższego rozwiązania, ustawodawca wskazał, że „Wprowadzenie korelujących ze sobą obowiązków, polegających z jednej strony na przejęciu przez gminę zarządu nieruchomości, natomiast z drugiej strony na wydaniu nieruchomości oraz podjęciu innych niezbędnych czynności przez beneficjenta decyzji reprywatyzacyjnej, jego następcy prawnego albo dotychczasowego zarządcy, konieczne jest dla zapewnienia sprawnego przejęcia zarządu”.

W art. 40e ust. 2 ustawy o Komisji na gminę albo Skarb Państwa nałożono obowiązek pobierania czynszu za zajmowany lokal. Opłata jest pobierana od dnia wydania decyzji w wysokości uregulowanej umową, o której mowa w art. 40b ust. 1, według aktualnych stawek określanych przez uchwałę właściwej

²⁷ T.j. Dz.U z 2020 r. poz. 65 (dalej: „u.g.n.”).

Rady Miasta lub zarządzenie właściwego starosty. Zgodnie z art. 10 ustawy nowelizującej, obowiązek przejęcia zarządu przez gminę lub Skarb Państwa stosuje się także do decyzji uchylających decyzję reprzywatyzacyjną, wydanych przez Komisję na podstawie art. 40e przed wejściem w życie nowelizacji, co kreuje w istocie rzeczy ustawowy obowiązek przejęcia zarządu *ex tunc*.

6. Nowelizacja art. 214a u.g.n. – zakaz uwzględniania wniosków dekretowych w sprawie oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości zamieszkałej przez lokatorów

Ponad 70-letni okres obowiązywania Dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy²⁸ doprowadził do skutków rozbieżnych z założeniami jego twórców, co znacząco pogłębiła sądowa reprzywatyzacja znacjonalizowanych jego działaniem gruntów, bez względu na to, czy przedmiotem użytkowania wieczystego była nieruchomość zabudowana budynkiem zamieszkałym przez lokatorów. Skutkiem sądowej reprzywatyzacji było przekazywanie na podstawie art. 7 dekretu warszawskiego w drodze decyzji administracyjnej budynków wraz z ich mieszkańcami, co z kolei prowadziło niejednokrotnie do patologii w wymiarze indywidualnym i społecznym²⁹. W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej znalazło się wyjaśnienie przyczyny rozszerzenia przesłanek odmowy uwzględnienia wniosku dekretowego o przesłankę zamieszkania nieruchomości budynkowej przez lokatorów. Wskazano tam, że „dotychczasowa działalność Komisji ujawniła częste przypadki podejmowania wobec dotychczasowych lokatorów, przez beneficjentów decyzji reprzywatyzacyjnych działań niezgodnych z prawem, polegających najczęściej na celowym uniemożliwieniu właściwego korzystania z nieruchomości poprzez przeprowadzanie pozornych remontów, odcinanie dostępu do mediów oraz możliwości swobodnego poruszania się w częściach wspólnych nieruchomości służącej do komunikacji”³⁰.

²⁸ Dz.U. Nr 50 poz. 279 ze zm. (dalej: „dekret warszawski”).

²⁹ K. Zaradkiewicz w swoim artykule (*Sytuacja prawna lokatorów nieruchomości warszawskich w postępowaniu dotyczącym decyzji reprzywatyzacyjnej*, „Nieruchomości@” 2020, nr 1, s. 11–28) jednoznacznie wskazał, że „jednym ze społecznie najistotniejszych problemów związanych z tzw. sądową reprzywatyzacją stała się praktyka usuwania z oddawanych w użytkowanie wieczyste dawnym właścicielom lub ich następcom prawnym nieruchomości osób, które były lokatorami lokali traktowanych przed uwzględnieniem wniosku dekretowego jako komunalne. Jakkolwiek skala zjawiska nie została dotychczas szczegółowo ustalona, to jednak głośne sprawy nękania najemców z pewnością negatywnie wpłynęły na postrzeganie całego zjawiska sądowej reprzywatyzacji w Warszawie (tzw. reprzywatyzacji zdekoncentrowanej)”.

³⁰ Zob. uzasadnienie projektu ustawy o nowelizacji.

Wychodząc naprzeciw społecznym potrzebom ochrony praw osób zamieszkujących w reprzywatyzowanych nieruchomościach, nowelizacja ustawy o Komisji rozszerzyła w istotny sposób katalog przesłanek uniemożliwiających wydawanie decyzji o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego na rzecz uprawnionego podmiotu. Obowiązujący przed nowelizacją przepis 214a u.g.n. całkowicie pomijał ochronę wymienionej kategorii lokatorów. Zgodnie z projektowaną zmianą w art. 214a pkt 6 proponuje się dodać kolejną przesłankę odmowy ustanowienia użytkowania wieczystego. Wskazane zmiany legislacyjne wyposażają organ dekretowy w fakultatywną kompetencję do odmowy uwzględnienia wniosku dekretowego z uwagi na interes lokatorów, przy czym wymieniona kompetencja jest niezależna od przesłanek odmowy uwzględnienia wniosku dekretowego na podstawie art. 7 dekretu warszawskiego. Zaproponowana zmiana kończy trwający w ostatnich latach spór dotyczący sytuacji prawnej całej kategorii osób, zamieszkujących w nieruchomościach reprzywatyzowanych w procesie stosowania prawa. Dokonuje przy tym zasadniczej zmiany w jej postrzeganiu i upodmiotowuje lokatorów, którym dotychczas zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie sądów administracyjnych odmawiano przymiotu strony w postępowaniach reprzywatyzacyjnych.

7. Podsumowanie

Ustawa nowelizująca wprowadziła istotne zmiany, których jednym z zasadniczych celów jest poprawa sytuacji prawnej osób zamieszkujących lokale w nieruchomościach warszawskich w dacie wydania decyzji reprzywatyzacyjnych. Mimo upływu wielu lat od zakończenia II wojny światowej problem ustawowej reprzywatyzacji nieruchomości nie został do chwili obecnej rozwiązany. Na przestrzeni 70 lat obowiązywania dekretu warszawskiego reprzywatyzacja orzecznicza doprowadziła do „wypaczenia” jego istoty i spowodowała istotne szkody majątkowe i społeczne, które w przeważającym zakresie dotknęły osób ekonomicznie najsłabszych, tj. lokatorów nieruchomości warszawskich. Mimo wejścia w życie ustawy o Komisji i jej ponad 3-letniej działalności, cel jej wprowadzenia, jakim było odwrócenie negatywnych skutków niezgodnej z prawem reprzywatyzacji nieruchomości warszawskich i rekompensata szkód oraz krzywd, nie został w pełni zrealizowany. Ustawa nowelizująca stanowi próbę odpowiedzi na praktyczne problemy w realizacji obowiązku odszkodowawczego, a równocześnie likwiduje możliwość oddawania gruntów zabudowanych budynkami zamieszkałymi przez lokatorów, co niewątpliwie stanowi o jej wartości społecznej.

Kamil Zaradkiewicz¹

Konstytucyjny charakter i treść prawa zwrotu wywłaszczonej nieruchomości

DOI: 10.5604/01.3001.0014.4816

Streszczenie

Ustawą z dnia 4 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami dodano do tej ustawy przepis czasowo ograniczający możliwość żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Na podstawie nowego przepisu uprawnienie dotychczasowego właściciela lub jego następców prawnych do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości przestało mieć charakter bezterminowy. Nie będzie mogło być to uprawnienie wykonane, jak to miało miejsce wcześniej, w dowolnym czasie, wygasa bowiem, jeżeli upłynęło 20 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna. Rozwiązanie to należy ocenić negatywnie, pogłębia ono bowiem stan niekonstytucyjności ustawowego mechanizmu zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, który uzależnia domaganie się zwrotu jedynie od tego, czy cel publiczny został podjęty (tj. zaczął być realizowany). Jeżeli bowiem tak się stało, wówczas w świetle ustawy o gospodarce nieruchomościami z 1997 r. zwrotu nieruchomości nie można się domagać nigdy, a zatem nawet wówczas, gdy cel taki w przyszłości przestanie być realizowany (np. wskutek zakończenia eksploatacji nieruchomości w ramach inwestycji publicznej). Tymczasem w świetle rozwiązań konstytucyjnych dotyczących gwarancji ochrony własności uprawnienie do zwrotu nieruchomości wywłaszczonej przysługiwać powinno wywłaszczoneму właścicielowi lub jego następcom prawnym zawsze wtedy, gdy cel publiczny uzasadniający wywłaszczenie zarówno nie powstał, jak również gdy przestał być realizowany. Warunkiem dochodzenia zwrotu powinno być w każdym razie wyłącznie zgłoszenie roszczenia przez zainteresowanego oraz zwrot odpowiedniej, zwaloryzowanej sumy uiszczonej jako odszkodowanie za wywłaszczenie. Z prymatu konstytucyjnej zasady ochrony indywidualnego statusu majątkowego właściciela wynika bowiem swoista „warunkowość” przejścia własności w drodze wywłaszczenia na rzecz państwa lub innego podmiotu. Każdorazowo istnienie i realizacja odpowiedniego, uzasadniającego wywłaszczenie celu publicznego uzależnia przyznanie własności i jej trwanie po stronie tych podmiotów. W konsekwencji również ewentualny termin wygaśnięcia roszczenia o zwrot nieruchomości wywłaszczonej po wygaśnięciu celu publicznego powinien biec od chwili takiego wygaśnięcia, a nie od chwili, gdy decyzja wywłaszczeniowa stała się ostateczna.

Słowa kluczowe wywłaszczenie, zwrot wywłaszczonej nieruchomości, konstytucyjna ochrona praw majątkowych, prawo własności

¹ Doktor habilitowany nauk prawnych, wykładowca Uniwersytetu Warszawskiego, Sędzia Sądu Najwyższego, były Dyrektor Zespołu Orzecznictwa i Studiów Biura Trybunału Konstytucyjnego, Przewodniczący Rady Naukowej „Nieruchomości@”,
ORCID: 0000-0003-3067-3583

Constitutional nature and content of the right to restitution of an expropriated property

Abstract

The Act of 4 April 2019 on amending the Act on Real Property Management added a provision temporarily limiting the possibility of demanding restitution of the expropriated property. On the basis of the new provision, the right of the previous owner or its legal successors to reconstitute the expropriated property has ceased to be of perpetual nature. This right may not be exercised, as it previously was the case, at any time, as it expires 20 years from the date on which the decision to expropriate became final. This solution should be assessed negatively, as it deepens the non-constitutional nature of the statutory mechanism of restitution of expropriated real property, which makes the demand for restitution dependent on whether the public objective has been assumed (i.e. started to be implemented). If this is the case, then, in the light of the Real Property Management Act of 1997, the restitution of real property can never be claimed, and therefore even if such an objective in the future ceases to be implemented (e.g. as a result of the end of the operation of the real property as part of a public investment). However, in the light of the constitutional arrangements relating to the guarantee of ownership, the right to restitution of the expropriated property should always be vested in the expropriated owner or his/her legal successors whenever the public objective justifying the expropriation has not arisen as well as when it ceased to be implemented. In any event, the condition for claiming restitution shall be a claim made by the person concerned and a return of an appropriate, indexed sum paid as compensation for expropriation. The constitutional principle of the protection of individual status of property of the owner results in the “conditionality” of the transfer of ownership by way of expropriation to the State or another entity. Any existence and implementation of an appropriate objective justifying the expropriation for a public purpose, grants of the ownership and its permanence on the part of these entities. As a consequence, also the possible expiry date of the claim for the restitution of the property, expropriated after the expiry of the public purpose, should run from the time of such expiry and not from the moment when the decision about expropriation became final.

Keywords: expropriation, restitution of expropriated property, constitutional protection of property rights, property right

1. Wstęp

Ustawą z dnia 4 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami² w ramach zmian dotyczących przepisów o wywłaszczeniu nieruchomości w art. 136 Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³ dodano nowy ust. 7, wprowadzający czasowe ograniczenie dopuszczalności żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości (lub jej części względnie udziału w tej nieruchomości lub części).

Zgodnie z nowym przepisem, przewidziane w art. 137 ust. 3 ustawy uprawnienie do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości przestało mieć charakter

² Dz.U. z 2019 r. poz. 801 (dalej: „u.g.n.”).

³ Dz.U. z 2020 r. poz. 65 ze zm.

bezterminowy. Uprawnienie (roszczenie) ustawowe dotychczasowego właściciela lub jego następców prawnych o zwrot nieruchomości, która została wywłaszczona, nie będzie mogło być wykonane w dowolnym czasie, a zatem bez ograniczeń czasowych – w świetle regulacji wprowadzonej ustawą z 2019 r. uprawnienie to wygasa bowiem po 20 latach od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna. Do wygaśnięcia uprawnienia o zwrot dochodzi w sytuacji, gdy w okresie tym podmiot, któremu ono przysługuje, nie złożył do właściwego starosty wniosku o zwrot. Zgodnie bowiem z ust. 3 art. 136 (w brzmieniu nowelizacji z 2019 r.), poprzedni właściciel lub jego spadkobierca co do zasady mogą żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej nieruchomości albo części wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej części, jeżeli, stosownie do art. 137, nieruchomość lub jej część stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Unormowanie to ma służyć zapewnieniu stabilizacji stanu prawnego nieruchomości, uniemożliwiając podważanie dalszego obrotu nimi w sytuacji niemożności określenia jednoznacznych czasowych granic wykonania prawa zwrotu. Wychodzi w szczególności naprzeciw zgłaszanym wcześniej postulatam jednostek samorządu terytorialnego.

2. Prawo żądania zwrotu a zbędność wywłaszczonej nieruchomości

Prawo żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości oraz skorelowany z nim obowiązek uznawane są za instytucje prawa cywilnego⁴, jednak konstytucyjne źródło obowiązku zwrotu prowadzi do wniosku, iż ustawowy mechanizm nie musi mieścić się jedynie w ramach regulacji o charakterze cywilnoprawnym. Uznać należy, że z natury swej prawo żądania zwrotu wywłaszczonego dobra stanowi wynikające z zasady konstytucyjnej ochrony własności „częstkowe” pochodne prawo podstawowe, o czym będzie mowa w dalszej części niniejszych rozważań. Konstytucja nie przesądza mechanizmów i instytucji ustawowych, które mają służyć urzeczywistnieniu jej gwarancji ochronnych w tym zakresie.

Ustawa zasadnicza nie definiuje ani nie odwołuje się wprost do obowiązku zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, a także nie wskazuje okoliczności, w których obowiązek ten się aktualizuje. O zbędności i nakazie zwrotu nieruchomości po raz pierwszy stanowił art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości⁵. Pojęcie „zbędności” nie było

⁴ Zob. np. T. Woś, *Wywłaszczanie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2010, s. 312 i cyt. tam piśmiennictwo; Ł. Węgrzynowski, *Cywilnoprawne skutki naruszenia art. 136 ustawy o gospodarce nieruchomościami*, „Monitor Prawniczy” 2012, nr 9, s. 457.

⁵ Dz.U. Nr 17 poz. 70 ze zm. Zgodnie z art. 34 ust. 1 tej ustawy, nieruchomości wywłaszczone podlegały zwrotowi na rzecz wywłaszczonego, poprzedniego właściciela, jeżeli właściwy organ administracji ustalił, że „nieruchomość nie została użyta i jest zbędna na cele, dla których orzeczono wywłaszczenie”.

jednak zdefiniowane ani w tym przepisie, ani w kolejnym przewidującym zwrot art. 69 ust. 1 Ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości⁶. Z kolei obecnie obowiązująca ustawa o gospodarce nieruchomościami definiuje wąsko „zbędność” nieruchomości na cel wywłaszczenia. Zgodnie z ust. 1 art. 137 u.g.n., nieruchomość uznaje się za zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jeżeli 1) pomimo upływu siedmiu lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, nie rozpoczęto prac związanych z realizacją tego celu, bądź 2) pomimo upływu 10 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, cel ten nie został zrealizowany. Jak wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego⁷, „(...) jak długo wywłaszczone rzeczy (prawa) nie są po przymusowym odebraniu przekazywane na cel publiczny uzasadniający ich wywłaszczenie, tak długo nie został osiągnięty cel samego wywłaszczenia”. Taka sytuacja nie może być „konstytucyjnie legitymizowana”, bowiem cel uzasadniający ingerencję we własność prywatną powinien istnieć realnie, a nie jedynie formalnie.

Na gruncie ustawy z 1997 r. kluczowe znaczenie dla oceny zakresu obowiązku zwrotu wywłaszczonej nieruchomości miał wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2012 r.⁸ W orzeczeniu tym Trybunał stwierdził, iż art. 137 ust. 1 u.g.n. w obowiązującym wówczas brzmieniu, w zakresie, w jakim nie uznaje za zbędną nieruchomość, na której w terminach wskazanych w tym przepisie zrealizowano cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, a następnie nieruchomość tę przeznaczono na realizację innego celu, nie jest niezgodny z art. 21 ust. 2 Konstytucji. Powyższe rozstrzygnięcie wiązało się z przyjęciem założenia, iż art. 21 ust. 2 ustawy zasadniczej nie może stanowić wzorca kontroli konstytucyjności w zakresie braku ustawowych zasad zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, które zostały prawidłowo przekazane na realizację celu publicznego określonego w decyzji o wywłaszczeniu i w terminach określonych w art. 137 ust. 1 u.g.n. W uzasadnieniu wyroku wskazano bowiem, że z Konstytucji RP „nie wynika samodzielna norma nakładająca na ustawodawcę generalny obowiązek zwrotu każdej wywłaszczonej nieruchomości, która nie jest dłużej wykorzystywana na inny cel, niż cel wskazany w decyzji o wywłaszczeniu”. Orzeczenie to otworzyło drogę do przyjęcia założenia o prawidłowości przyjętego w art. 137 u.g.n. rozwiązania.

⁶ Dz.U. Nr 22 poz. 99; zgodnie z art. 69 ust. 1 ustawy w brzmieniu ustalonym Ustawą z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 79 poz. 464 ze zm.), „nieruchomość wywłaszczona lub jej część podlega zwrotowi na rzecz poprzedniego właściciela albo jego następcy prawnego za jego zgodą, jeżeli stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu”.

⁷ Wyrok TK z dnia 13 grudnia 2012 r., sygn. akt P 12/11, OTK ZU Nr 11/A/2012, poz. 135.

⁸ Wyrok TK z dnia 13 grudnia 2012 r., sygn. akt P 12/11.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz wobec jednolitego stanowiska sądów administracyjnych przyjmuje się w związku z tym, że jeżeli cel wywłaszczenia został prawidłowo osiągnięty, a zatem podjęto realizację tego celu, to wówczas następczo nie istnieje możliwość żądania zwrotu nieruchomości na podstawie art. 137 ust. 1 u.g.n. W konsekwencji dotychczasowemu właścicielowi ani jego następcom prawnym nie przysługuje prawo żądania zwrotu, choćby w dowolnym późniejszym czasie podjęty cel wywłaszczenia ustał. Jak uznał Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyroku z 2012 r., „art. 21 ust. 2 Konstytucji odnosi się do oceny konstytucyjnej prawidłowości merytorycznych podstaw i regulacji wywłaszczenia – od chwili wszczęcia procedury wywłaszczeniowej do momentu uzyskania przymiotu ostateczności przez decyzję wywłaszczeniową i jej wykonania. (...) W konsekwencji art. 21 ust. 2 Konstytucji nie stanowi podstawy wywodzenia konstytucyjnego prawa do zwrotu nieruchomości, które zostały wywłaszczone w toku procedury spełniającej konstytucyjny standard wywłaszczenia. Skoro nie naruszono art. 21 ust. 2 Konstytucji, nie ma podstaw do wyprowadzania obowiązku zwrotu”. Również na gruncie ustawodawstwa zwykłego – zarówno dawnego, jak i obowiązującego – sądy administracyjne odmawiają przyznania byłym właścicielom lub ich następcom prawnym roszczenia o zwrot nieruchomości po zaprzestaniu realizacji celu wywłaszczenia.

W rezultacie podjęcie i tym samym realizowanie celu pierwotnego wskazanego w decyzji o wywłaszczeniu niejako zamyka możliwość żądania zwrotu w ogóle, choćby nieruchomość w późniejszym czasie stała się dla tego celu zbędna (w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego określa się ją jako „opuszczoną”, np. wskutek likwidacji kopalni, drogi publicznej itp.). Uznaje się, że roszczenie to nie przysługuje w powyżej wskazanych okolicznościach, niezależnie od tego, czy nieruchomość została przekazana dla realizacji innego celu, bez względu na to, czy kolejny, przyszły cel byłby celem publicznym, czy też innym. W takim ujęciu w szczególności nie uzasadnia możliwości żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości np. likwidacja infrastruktury służącej realizacji celu publicznego wyznaczonego treścią decyzji o wywłaszczeniu⁹ czy też udostępnienie w późniejszym czasie nieruchomości do korzystania podmiotom prywatnym¹⁰.

Jak potwierdza regulacja zawarta w ustawie o gospodarce nieruchomościami, zwrot jako obowiązek odnoszący się do wywłaszczonego dobra majątkowego ma być zatem, w odniesieniu do nieruchomości, pojęciem

⁹ Zob. np. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 2 marca 2004 r., sygn. akt SA/Bk 1444/03, Lex nr 17369.

¹⁰ Zob. np. wyrok WSA w Lublinie z dnia 3 marca 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 771/08, Lex nr 543781.

ograniczonym do sytuacji, w której nigdy nie doszło do realizacji celu publicznego (dobro majątkowe będące przedmiotem własności w rozumieniu konstytucyjnym nie zostało wykorzystane na określony, zindywidualizowany cel publiczny).

Powyższe stanowisko, jakkolwiek utrwalone w orzecznictwie i doktrynie, budzi istotne wątpliwości i zastrzeżenia konstytucyjne z uwagi na brak powyżej ustalonego ograniczenia prawa żądania zwrotu w świetle norm konstytucyjnych, ale przede wszystkim z powodu istoty i charakteru instytucjonalnej ochrony własności w rozumieniu konstytucyjnym i ściśle z tym powiązanego mechanizmu wyłączenia, o którym mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP.

3. Konstytucyjny mechanizm wyłączenia

3.1. Ogólne ramy ochrony wolności majątkowej

Ocena i ewentualne ramy dopuszczalności czasowego ograniczenia żądania zwrotu wyłączonej nieruchomości (na gruncie art. 21 Konstytucji RP również szerzej – chronionego dobra majątkowego) wymagają przypomnienia podstawowych reguł konstytucyjnych dotyczących celu i konstrukcji prawnej wyłączenia jako elementu składowego szeroko rozumianej konstytucyjnej ochrony własności.

Konstytucyjna gwarancja ochrony własności podmiotów prywatnych obejmuje trzy aspekty, które współistnieją i dopełniają się na gruncie art. 21 i art. 64 Konstytucji RP.

Po pierwsze, ustawa zasadnicza statuuje ochronę indywidualnych praw majątkowych (gwarancja trwałości, art. 21 ust. 1, niem. *Bestandsgarantie*). Polega ona na zapewnieniu przypisania i możliwości korzystania przez uprawnionego z posiadanego przez niego dobra majątkowego. Chroni zatem przed ingerencją władczą prawa majątkowe, które w świetle prawodawstwa i na podstawie przewidzianego w nim tytułu prawnego jednostka nabyła i może realizować zgodnie z normatywnie określoną treścią tych praw.

Po drugie, gwarancje ochrony własności wymagają zapewnienia temu, czyje prawo majątkowe zostało odjęte lub ograniczone ze względu na dobro ogółu, a zatem wyłączone, odpowiedniego ekwiwalentu (gwarancja wartości, art. 21 ust. 2, niem. *Wertgarantie*)¹¹. Ma on niejako utrwalac gwarancję trwałości dotyczącą indywidualnego statusu majątkowego wówczas, gdy ingerencja w sferę dóbr majątkowych jest konieczna z uwagi na prymat interesu publicznego.

¹¹ Triadę gwarancji własności szczegółowo zaprezentowano w: K. Zaradkiewicz, *Instytucjonalizacja wolności majątkowej. Koncepcja prawa podstawowego własności i jej urzeczywistnienie w prawie prywatnym*, Warszawa 2013, *passim*.

Po trzecie zaś, Konstytucja RP wyznacza standardy w zakresie kształtowania ustawowych ram systemu stosunków własnościowych oraz przyporządkowania dóbr majątkowych (gwarancja instytucji prawnej, art. 64, niem. *Instituts-garantie*)¹². W tym aspekcie ustawa zasadnicza nakłada przede wszystkim na prawodawcę odpowiednie obowiązki w zakresie ustawowego urzeczywistnienia ochrony, a zatem stworzenia systemu normatywnego umożliwiającego nabywanie, korzystanie i obrót dobrami majątkowymi¹³. Oznacza to, że Konstytucja nakłada na ustawodawcę obowiązek stworzenia ram prawnych odnoszących się do szeroko rozumianej wolności majątkowej podmiotów prywatnych.

3.2. Wywłaszczenie

W Konstytucji RP dopuszczalność wywłaszczenia wprost statuuje jej art. 21 ust. 2. Przepis ten umożliwia ekspropriację jedynie na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Nie wdając się w ramach wąsko ujętej tematyki niniejszego artykułu w szczegółową analizę treści unormowania ustawy zasadniczej, wystarczy poprzestać na stwierdzeniu, iż – jak już wspomniano – nie przesądza ono *expressis verbis* tego, czy odpadnięcie celu wywłaszczenia determinuje dalszy status wywłaszczonego dobra majątkowego, w szczególności aktualizuje obowiązek zwrotu dotychczasowemu właścicielowi (wywłaszczonemu) lub jego następcom prawnym. Przepis ten nie określa wprost w ogólności nakazu zwrotu dobra wywłaszczonego w żadnym przypadku. Nie istnieje zatem konstytucyjne unormowanie wskazujące jednoznacznie obowiązek zwrotu, niezależnie od tego, czy cel wywłaszczenia został osiągnięty, czy też nie.

Brak takiego wyrażonego *expressis verbis* w Konstytucji RP nakazu nie oznacza jednak trafności stanowiska, jakoby co do wprowadzania lub zakresu takiego obowiązku ustawodawca dysponował szeroką swobodą regulacyjną. Przeciwnie, jakkolwiek z perspektywy ogólnych zasad prawa cywilnego

¹² *Ibidem*, s. 529.

¹³ Stanowisko takie jest też utrwalone w orzecznictwie TK; jak np. przypominano w wyroku z dnia 3 kwietnia 2008 r., sygn. akt K 6/05, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 41, „z nakazu ochrony własności oraz innych praw majątkowych, który statuują art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji, wynikają określone obowiązki dla ustawodawcy zwykłego: obowiązek pozytywny stanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym i obowiązek negatywny powstrzymywania się od regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać. Ochrona zapewniana majątkowym prawom podmiotowym musi być ponadto realna. Punktem odniesienia (kryterium weryfikacji tej cechy) musi być skuteczność realizacji określonego prawa podmiotowego w konkretnym otoczeniu systemowym, w którym ono funkcjonuje” (zob. także powołane tam wyroki TK z dnia: 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K. 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40; 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P. 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2; 25 lutego 1999 r., sygn. akt K. 23/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 25, a także 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P. 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3 i 19 grudnia 2002 r., sygn. akt K 33/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 97).

zasadniczo przewłaszczenia (rozporządzenia) prawami majątkowymi mają zazwyczaj na celu przysporzenie o ostatecznym charakterze, to jednak z perspektywy konstytucyjnej dobro wywłaszczone powinno być traktowane jako znajdujące się w domenie publicznej tymczasowo, niejako warunkowo, tj. przez czas istnienia i możliwości realizacji określonego celu publicznego, który uzasadnia odebranie tego dobra w trybie wywłaszczeniowym. Oznacza to, że zmiana właściciela niezależnie od ustawowo ukształtowanej podstawy prawnej przejścia prawa własności powinna być traktowana co do zasady jako stan przejściowy, zależny od urzeczywistnienia i ewentualnie trwania celu uzasadniającego wywłaszczenie.

Powyższy wniosek wynika z założenia, iż wywłaszczenie jest środkiem ingerencji w sferę prywatnych dóbr majątkowych niezależnym od woli uprawnionego i jako instrument władczy powinien być wykorzystywany jedynie w takim zakresie, w jakim jest to konieczne dla urzeczywistnienia konstytucyjnego celu wywłaszczenia, o którym stanowi art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. W tym sensie wywłaszczenie jako zgodna z prawem ingerencja w sferę wolności majątkowej stanowi rozwiązanie wyjątkowe.

Przede wszystkim oznacza to, że odjęcie lub ograniczenie własności w znaczeniu konstytucyjnym o charakterze wywłaszczeniowym powinno być realizowane wyłącznie wówczas, gdy państwo nie ma możliwości realizacji określonego celu publicznego w inny sposób, w szczególności poprzez nabycie tego lub takiego (podobnego) dobra majątkowego na ogólnych zasadach rynkowych. Skorzystanie z władczej ingerencji przewidzianej w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP jest dopuszczalne tylko w przypadku, gdy instrument wywłaszczenia staje się niezbędny dla osiągnięcia celu publicznego, a zatem konieczne jest wykorzystanie dla tego celu konkretnego (a nie np. gatunkowo tożsamego) dobra majątkowego¹⁴. Ponieważ wywłaszczenie stanowi rozwiązanie służące podporządkowaniu interesu jednostkowego dobru ogółu, „poświęceniu” indywidualnego prawa na rzecz wspólnoty (jest to szczególnie uwidocznione w teorii szczególnej ofiary, niem. *Sonderopferstheorie*)¹⁵, tym samym sięganie do instrumentu w postaci wywłaszczenia powinno być realizowane wyłącznie w przypadkach rzeczywistej konieczności, a przepisy o odjęciu lub ograniczeniu własności winny być poddawane wykładni restrykcyjnej. Jak trafnie wskazuje

¹⁴ K. Zaradkiewicz, *op. cit.*, s. 448.

¹⁵ *Ibidem*, s. 448 i 458–459; zob. też np. powołane tam: G. Anschütz, *Die Verfassung des Deutschen Reichs. Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis*, Berlin – Zürich 1933, s. 712; na ten temat w piśmiennictwie polskim: J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za legalne działania administracji publicznej*, Warszawa 2007, s. 13–14.

Trybunał Konstytucyjny, „ofiara, jaką ponosi wywłaszczony, jest uzasadniona i konstytucyjnie usprawiedliwiona jedynie przez to, że jest konieczna i niezbędna dla realizacji określonego celu publicznego”¹⁶.

Artykuł 21 ust. 2 Konstytucji RP nie jest normą podlegającą bezpośredniemu stosowaniu, o którym stanowi jej art. 8 ust. 2. Jest tak przede wszystkim z powodu braku konstytucyjnej regulacji trybu i instrumentów prawnych (rodzaju rozstrzygnięć, organu uprawnionego do ich wydawania itp.). Wywłaszczenie jest jednym z tych rozwiązań konstytucyjnych, które dla stosowania w obrocie prawnym wymagają wprowadzenia odpowiednich uregulowań ustawowych (konkretyzacji)¹⁷. Jakkolwiek dla dokonanej w świetle norm konstytucyjnych oceny wywłaszczenia jako instytucji prawnej pozostaje bez znaczenia, z wykorzystaniem jakich instrumentów normatywnych (ustawowych) jest ono realizowane, normy te powinny jednak urzeczywistniać wartości i cele konstytucyjne i być poddawane wykładni pozostającej w zgodzie z tymi wartościami. Podobnie jak inne instytucje i pojęcia konstytucyjne, wywłaszczenie oraz własność mają treść i charakter autonomiczny¹⁸. Oznacza to w szczególności, że „konstytucyjne pojęcie wywłaszczenia wykracza swoim zakresem poza pojęcie wywłaszczenia zawarte w ustawie o gospodarce nieruchomościami”¹⁹. Nie można dokonywać wykładni przepisów ustawy zasadniczej, kierując się definicjami czy odwołując się do instytucji i mechanizmów przewidzianych w ustawach. Jak trafnie wskazuje się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, „dla określenia zakresu art. 21 ust. 2 Konstytucji, winny być przede wszystkim postanowienia konstytucyjne, nie zaś uregulowania zawarte w ustawach zwykłych”²⁰.

Powyższe założenia prowadzą również do wniosku, iż mechanizm wywłaszczenia w ramach ogólnej ochrony konstytucyjnej gwarancji własności prywatnej (art. 21 ust. 1 Konstytucji RP) wymaga zupełnego urzeczywistnienia w ustawodawstwie zgodnie z zasadami i założeniami wynikającymi z konstytucyjnych gwarancji ochrony własności.

¹⁶ Wyrok TK z dnia 13 grudnia 2012 r., sygn. akt P 12/11.

¹⁷ Zob. np. L. Garlicki [w:] *idem* (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom III. Uwagi do art. 21, s. 15*; w literaturze niemieckiej np. H.-J. Papier [w:] Th. Maunz i G. Dürig (red.), *Grundgesetz. Kommentar, Band II, komentarz do art. 14 GG*, München 2010, s. 279; K. Zaradkiewicz, *op. cit.*, s. 470.

¹⁸ Wyrok TK z dnia 13 grudnia 2012 r., sygn. akt P 12/11; J. Parchomiuk, *op. cit.*, s. 148; K. Zaradkiewicz, *op. cit.*, s. 473.

¹⁹ Wyrok TK z dnia 13 grudnia 2012 r., sygn. akt P 12/11.

²⁰ Wyrok TK z dnia 14 marca 2000 r., sygn. akt P 5/99; zob. też wyrok TK z dnia 13 grudnia 2012 r., sygn. akt P 12/11: „konstytucyjne pojęcie wywłaszczenia wykracza swoim zakresem poza pojęcie wywłaszczenia zawarte w ustawie o gospodarce nieruchomościami”.

4. Wyłączenie a gwarancja trwałości własności

Wyłączenie nie jest jedynym konstytucyjnie dopuszczalnym niezależnie od woli uprawnionego instrumentem ingerencji w sferę majątku prywatnego. Szczególny jednak charakter ekspropriacji w porównaniu z instytucjami podobnymi, w tym z konstytucyjną kompetencją ustawodawcy do kształtowania ram i treści ustawowych instytucji praw majątkowych (derywatów własności w znaczeniu konstytucyjnym), wiąże się przede wszystkim z tym, że w pierwszym przypadku wobec władczego działania państwa uprawniony nie ma możliwości zapobieżenia utracie względnie ograniczeniu swojego prawa majątkowego.

Z punktu widzenia mechanizmu gwarancyjnego przewidzianego w art. 21 ust. 2 Konstytucji, sposób naprawienia uszczerbku powstałego wskutek wykonania władczej ingerencji państwa ma stanowić w pierwszej kolejności obowiązek odszkodowawczy. Ten jednak nie powinien być postrzegany jako służący petryfikacji stanu odjęcia własności w drodze wyłączenia przede wszystkim dlatego, że odszkodowanie z tytułu wyłączenia nie jest naprawieniem uszczerbku w takim rozumieniu, jaki prawo cywilne tradycyjnie przypisuje instytucji indemnizacji. Bez wątplenia wyłączenie osłabia gwarancję trwałości własności, zastępując ją tzw. gwarancją wartości. Obie gwarancje dopełniają się, jednak ta pierwsza niezmiennie – wobec wyjątkowego charakteru ekspropriacji – zachowuje prymat urzeczywistnienia w świetle norm konstytucyjnych. To zaś wpływa bezpośrednio na ocenę zakresu i skutków wyłączenia. Z tej perspektywy gwarancję wartości (odszkodowawczą) należy traktować bowiem jako rozwiązanie konieczne, ale jednocześnie przejściowe i posiłkowe. Konstytucyjna gwarancja trwałości wymusza niejako pierwszeństwo dążenia do utrzymania indywidualnego statusu prawnego (prawa majątkowego w zakresie, w jakim zostało zgodnie z prawem unormowane i nabyte)²¹, a w razie odpadnięcia motywu urzeczywistnienia gwarancji wartości powinna być uznana za nakazującą umożliwienie powrotu do stanu przynależności dobra do majątku prywatnego (*restitutio*). Gwarancja wartości nie może bowiem służyć zastąpieniu czy eliminacji gwarancji trwałości²².

²¹ K. Zaradkiewicz, *op. cit.*, s. 522 i cyt. w szczególności O. Depenheuer [w:] H. v. Mangoldt, F. Klein, Ch. Stark, *Kommentar zum Grundgesetz*, wyd. 5, München 2005, s. 1363-1364, postępuje się określeniem „Vorrang des Primärrechtsschutzes”.

²² *Ibidem*, s. 523 oraz powołany tam O. Depenheuer [w:] H. v. Mangoldt, F. Klein, Ch. Stark, *op. cit.*, s. 1364; zob. też postanowienie niemieckiego Federalnego Sądu Konstytucyjnego (I Senatu) z dnia 15 lipca 1981 r., sygn. akt 1 BvL 77/78, BVerfGE 58, 300 (330-331); BVerfGE 100, 226 (s. 243 i nast..).

5. Mechanizm zwrotu w świetle art. 21 ust. 2 Konstytucji RP

W wyroku z dnia 24 października 2001 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził wprost, że „Po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. zasadę zwrotu należy traktować jako oczywistą konsekwencję art. 21 ust. 2 Konstytucji, który – dopuszczając wywłaszczenie „jedynie na cele publiczne” – tworzy nierozzerwalny związek pomiędzy określeniem tych celów w decyzji o wywłaszczeniu i faktycznym sposobem użycia wywłaszczonej rzeczy”²³. Jest tak, mimo że art. 21 ust. 2 Konstytucji nie przewiduje *expressis verbis* obowiązku organów władzy publicznej do zwrotu nieruchomości²⁴. Pogląd ten koresponduje ze wskazaną powyżej współzależnością dwóch współistniejących w ramach art. 21 Konstytucji RP gwarancji: trwałości z jednej oraz wartości z drugiej strony.

Gwarancja wartości, której urzeczywistnieniu służy konstytucyjny mechanizm wywłaszczenia, stanowi wyraz zasady, iż Konstytucja gwarantuje zachowanie stanu majątku jednostki²⁵, służyć ma „możliwości odtworzenia sytuacji majątkowej sprzed wywłaszczenia”²⁶, stanowi swoistą zmianę „formy majątku przy zachowaniu jego wartości”²⁷, pozwala na „zachowanie w majątku wywłaszczanego wartości ekonomicznej dobra, w ramy którego następuje ingerencja”²⁸ i w tym znaczeniu gwarancja ta umacnia konstytucyjną ochronę własności.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego zasada zwrotu wynika stąd, iż obowiązujące w chwili wywłaszczenia regulacje prawne dotyczące obowiązku zwrotu wpływają na dookreślenie przesłanek dopuszczalności samego wywłaszczenia. Jak wskazuje Trybunał, „Celem przepisów o zwrocie wywłaszczonych praw jest określenie zakresu dopuszczalnej ingerencji w prawo własności, a także stworzenie możliwości zniesienia skutków tej wyjątkowej ingerencji, jeżeli okazała się pozbawiona wymaganego konstytucyjnego uzasadnienia. Treść upoważnienia państwa do dokonywania wywłaszczenia pozostaje w komplementarnym związku z gwarancjami własności ujętymi w art. 21 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten gwarantuje i zabezpiecza

²³ Wyrok TK z dnia 24 października 2001 r., sygn. akt SK 22/01.

²⁴ Zob. wyrok TK z dnia 13 grudnia 2012 r., sygn. akt P 12/11.

²⁵ K. Zaradkiewicz, *op. cit.*, s. 517.

²⁶ Zob. np. orzeczenie TK z dnia 19 czerwca 1990 r., sygn. akt K 2/90, OTK w 1990 r., poz. 3; wyrok TK z dnia 14 marca 2000 r., sygn. akt P 5/99; zob. też na ten temat: T. Woś, *Wywłaszczanie nieruchomości i ich zwrot*, wyd. 5, s. 43; K. Zaradkiewicz, *op. cit.*, s. 518.

²⁷ K. Zaradkiewicz, *op. cit.*, s. 518 i cyt. tam M. Zimmerman, *Polskie prawo wywłaszczeniowe*, Lwów 1939, s. 17.

²⁸ Zob. M. Zimmermann, *op. cit.*, s. 9; K. Zaradkiewicz, *op. cit.*, s. 518.

konkretny stan majątkowy obywateli”²⁹. W tym sensie, jak trafnie zaznacza Trybunał, art. 21 ust. 2 Konstytucji dookreśla gwarancje ochrony własności wynikające z art. 21 ust. 1 Konstytucji. Jak dalej wskazuje się w orzecznictwie Trybunału, „Jeżeli zatem cel publiczny, na który wywłaszczono nieruchomości, nie jest realizowany, albo wywłaszczona nieruchomości nie jest konieczna na ten cel publiczny, wówczas nie istnieje nie tylko konstytucyjna legitymacja ingerencji we własność prywatną, ale również prawna podstawa (przyczyna) nabycia własności przez podmiot publiczny. W tej sytuacji gwarancje prawa własności wynikające z art. 21 ust. 1 Konstytucji odzyskują swoją moc ochronną. Pozycja prawna i interes podmiotu publicznego osiągnięte przez takie wywłaszczenie muszą z powrotem ustąpić przed konstytucyjnie chronioną pozycją prawną obywatela”³⁰. Formułując to ogólne zapatrywanie, Trybunał zdaje się nie pozostawiać wątpliwości co do istoty mechanizmu zwrotu wywłaszczonych dóbr majątkowych. Dotyczy to także sytuacji, gdy zrealizowany cel odpadł (wygasł, został zniesiony).

Na gruncie art. 137 ust. 1 u.g.n. „zrealizowanie celu” wywłaszczenia oznaczać może każdą sytuację, w której cel ten był (choćby przez krótki czas) bądź wciąż jest realizowany. W orzecznictwie przyjmuje się, że z reguły nieruchomości uznać należy za zbędną na cel wywłaszczenia wówczas, gdy cel ten nie został zrealizowany w ogóle lub w niezbędnym terminie, gdy zrealizowano inny cel niż określony w decyzji wywłaszczeniowej albo gdy brak było decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji bądź taka decyzja wygasła.

Wskazane powyżej założenia wynikające z powiązania konstytucyjnych gwarancji trwałości i wartości skutkują uznaniem, iż inaczej niż jest to przyjmowane na gruncie wskazanych powyżej art. 136–137 u.g.n., wpisany w konstrukcję triady gwarancji własności z art. 21 i 64 Konstytucji RP mechanizm nakazu zwrotu dobra majątkowego w ramach gwarancji wartości jest ujęty szeroko. Najogólniej można stwierdzić, że obowiązek zwrotu wywłaszczonego dobra majątkowego w świetle gwarancji konstytucyjnych aktualizuje się każdorazowo wówczas, gdy nie istnieje cel publiczny (w rozumieniu konstytucyjnym) uzasadniający wywłaszczenie, niezależnie od tego, czy w ogóle powstał, czy też przestał z jakichkolwiek powodów istnieć. W szczególności nie można przy tym uznać, że uzasadnieniem trwania stanu wywłaszczenia może być przewidywanie w przyszłości czy nawet dojście do powstania następczo jakiegokolwiek innego celu publicznego, któremu wywłaszczone wcześniej na innej

²⁹ Uzasadnienie wyroku TK w sprawie o sygn. akt P 12/11, zob. także cyt. tam wyrok TK z dnia 3 kwietnia 2008 r., sygn. akt K 6/05, OTK ZU Nr 3/A/2008, poz. 41.

³⁰ Uzasadnienie wyroku TK w sprawie o sygn. akt P 12/11.

podstawie dobro majątkowe mogłoby służyć, pozostając w domenie publicznej. Przeciwnie – skoro każdorazowo wymagany jest skonkretyzowany, określony cel publiczny, który pozwala na uruchomienie instrumentu wywłaszczenia, w konsekwencji jego brak aktualizuje nakaz zwrotu dotychczasowemu właścicielowi dobra, które podlegało ekspropriacji. Na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami, co do zasady niedopuszczalne jest dokonanie zmiany sposobu korzystania z nieruchomości poprzez zmianę celu publicznego³¹. Zgodnie bowiem z art. 136 ust. 1 u.g.n., nieruchomość wywłaszczona nie może być użyta na cel inny niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, z uwzględnieniem art. 137 u.g.n., chyba że poprzedni właściciel lub jego spadkobierca nie złożą wniosku o zwrot tej nieruchomości. Jedynie zatem wygaśnięcie roszczenia o zwrot z powodu jego niezłożenia przez uprawniony podmiot umożliwia użycie nieruchomości na inny cel publiczny niż pierwotnie uzasadniający odjęcie lub ograniczenie własności lub innego prawa rzeczowego. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że nie można mówić o zbędności na cel wywłaszczenia, gdy nieruchomość po wywłaszczeniu została wykorzystana zgodnie z celem wywłaszczenia, a dopiero później jej przeznaczenie zmieniono³².

Z tej perspektywy można wyróżnić trzy podstawowe sytuacje, w których konstytucyjny nakaz zwrotu może się urzeczywistnić:

1. niepowstanie celu publicznego, który miałby uzasadniać wywłaszczenie;
2. niepodjęcie realizacji celu publicznego, na który dobro majątkowe zostało wywłaszczone;
3. szeroko rozumiane ustanie (odpadnięcie) celu wcześniej realizowanego, w tym:
 - zmiana okoliczności powodująca modyfikację celu (następczo odpada cel pierwotnie przewidziany, lecz zamiast niego ma być realizowany inny skonkretyzowany cel publiczny);
 - wtórna zbędność dobra majątkowego dla realizacji celu pierwotnego;
 - trwałe odpadnięcie celu.

³¹ Zob. np. wyrok NSA z dnia 14 stycznia 2009 r., sygn. akt I OSK 70/08.

³² Zob. np. wyrok NSA z dnia 5 marca 2015 r., sygn. akt I OSK 1584/13, a także z dnia 21 marca 2013 r., sygn. akt I OSK 1722/12 i z dnia 4 grudnia 2014 r., sygn. akt I OSK 1049/13.

6. Wnioski

To, że wywłaszczenie „powinno być stosowane tylko w sytuacjach koniecznych”³³, oznacza, że ramy tej konieczności wyznaczają nie tylko pierwotne okoliczności czy przesłanki dopuszczalności ekspropriacji, ale także kształtują mechanizm wywłaszczenia w ogólności, odnoszą się zatem również do gwarancji następczego upadku celu pierwotnego, a w konsekwencji obejmują też sytuacje, w których cel ten przestał być realizowany. Rację przyznać należy T. Wosiowi, który podkreśla, że instytucja zwrotu, o której mowa w art. 136 i nast. u.g.n., ma na celu „przywrócenie stanu stosunków własnościowych wywłaszczonej nieruchomości sprzed wydania decyzji wywłaszczeniowej przez zniesienie skutków, które ona wywołała, ze względu na odpadnięcie przesłanek jej wydania (...)”³⁴. Ten swoisty *actus contrarius* w stosunku do wywłaszczenia ma niwelować jego skutek, który uzasadniał – w koniecznym zakresie – uczynienie z dotychczasowego właściciela „szczególnej ofiary” ponoszącej kosztem swojego majątku konsekwencje jego przeznaczenia na określony, niezbędny cel publiczny. Odpadnięcie motywu „szczególnej ofiary” skutkowało powinno zniesieniem jego skutków w sferze prawnej poprzez wykonanie prawa zwrotu. Brak kompleksowego urzeczywistnienia tego mechanizmu w ramach przepisów o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości i zawężenie pojęcia „zbędności” prowadzi do wniosku o niekonstytucyjności mechanizmu zwrotu wywłaszczonej nieruchomości unormowanego w art. 136–137 u.g.n.

Nie tylko przewidziane w ustawie o gospodarce nieruchomościami wąskie ujęcie mechanizmu zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, ale także wpisujące się w ten mechanizm nowe rozwiązanie z art. 136 ust. 7 Ustawy z dnia 4 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami pozostają sprzeczne z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Należy zastrzec, że co do zasady nie jest *a limine* wykluczone ograniczenie uprawnienia żądania zwrotu wywłaszczonego dobra w braku celu publicznego (w tym w razie jego następczego odpadnięcia) poprzez wprowadzenie ustawowego mechanizmu czasowych ram możliwości jego wykonania. Z perspektywy konstytucyjnej nie ma znaczenia to, czy ograniczenie takie będzie wprowadzone poprzez instytucję przedawnienia ubezskuteczniającego roszczenia dawnego właściciela lub jego następców prawnych, czy też wygaśnięcia tego uprawnienia. Każdorazowo ewentualne ograniczenie czasowe dotyczące wykonywania roszczenia o zwrot wywłaszczonego dobra majątkowego powinno podlegać ocenie w świetle zasady proporcjonalności

³³ Uzasadnienie wyrok TK z dnia 13 grudnia 2012 r., sygn. akt P 12/11.

³⁴ T. Woś, *Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2001, s. 307.

(art. 31 ust. 3 w zw. z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP). Jednak mechanizm przewidziany w art. 136 ust. 7 u.g.n., wpisując się w wąskie rozumienie pojęcia zwrotu, prowadzi do utrwalenia stanu niekonstytucyjności nie tyle z powodu przyjęcia ograniczenia czasowego, o ile z uwagi na istotne utrwalenie niekonstytucyjnej treści i wykluczenie wykładni przepisów o zwrocie nieruchomości wywłaszczonej w zgodzie z Konstytucją. W razie bowiem następczego upadku celu publicznego, który skutkuje zaktualizowaniem się możliwości dochodzenia roszczenia o zwrot (jego „wymagalnością”), przy przyjęciu szerszego niż literalnie określony w ustawie o gospodarce nieruchomościami zakresu pojęcia „zwrot”, mogłoby się okazać, że z uwagi na upływ terminu uprawniony w ogóle nie miałby szansy wykonać tego uprawnienia. Wynika to z przyjętego w ustawie mechanizmu liczenia początku biegu terminu – zgodnie z art. 136 ust. 7 u.g.n., uprawnienie to wygasa, jeżeli upłynęło 20 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, a w tym terminie uprawniony nie złożył wniosku o zwrot. Ustawodawca założył bowiem, zgodnie z powszechnie przyjmowaną interpretacją, iż zwrot powiązany ze zbędnością nieruchomości odnosi się wyłącznie do sytuacji enumeratywnie wskazanych w art. 137 ust. 1 u.g.n., który to przepis zbędność wiąże z upływem określonego terminu – 7- lub 10-letniego, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna – i niewykonaniem celu publicznego, nie zaś z jego następczym odpadnięciem, mimo iż pierwotnie był on realizowany. W konsekwencji następcze odpadnięcie celu publicznego (po rozpoczęciu prac związanych z jego realizacją bądź zrealizowaniem) po upływie 20-letniego terminu, o którym mowa w art. 136 ust. 7 u.g.n., oznacza, że uprawnienie do zwrotu nigdy nie będzie mogło być zrealizowane.

Tomasz Demendecki¹

Ograniczenia egzekucji z nieruchomości służącej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego z dnia 14 maja 2020 r.

DOI: 10.5604/01.3001.0014.4818

Streszczenie

Potrzeba ochrony dłużników w zakresie realizacji ich podstawowych potrzeb życiowych, w tym zapewnienia miejsca zamieszkania w stanach zagrożenia epidemicznego, doprowadziła do wprowadzenia przez ustawodawcę krajowego nowych regulacji także w zakresie zasad licytacji nieruchomości służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika. Następstwem wspomnianych działań legislacyjnych jest dodanie do Kodeksu postępowania cywilnego nowego przepisu – art. 952¹ z mocą obowiązującą od dnia 30 maja 2020 r.

Celem niniejszego opracowania jest szczegółowa prezentacja wprowadzonych nowelizacją Kodeksu postępowania cywilnego z dnia 14 maja 2020 r. ograniczeń egzekucji z nieruchomości służącej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika, z uwzględnieniem problemów wywołanych stosowaniem nowych norm prawnych.

Omawiane rozwiązania stanowią odpowiedź na wielokrotnie stwierdzane w praktyce sytuacje, w których złożenie przez wierzyciela wniosku o przeprowadzenie egzekucji z nieruchomości służyło szykanowaniu dłużnika, i z tego powodu zasługują niewątpliwie na akceptację. W przypadku egzekucji niewielkiej wartości wierzytelności, możliwość stosowania środków egzekucyjnych skierowanych do nieruchomości służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika stoi bezsprzecznie w oczywistej sprzeczności z podstawowymi założeniami ochrony dłużnika przed egzekucją naruszającą jego godność osobistą.

Nowe zasady egzekucji z nieruchomości służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika powodują wyraźne wzmocnienie pozycji dłużnika w postępowaniu egzekucyjnym, kosztem istotnego ograniczenia możliwości zaspokojenia wierzycieli z wykorzystaniem tego sposobu egzekucji oraz odroczenia wyegzekwowania należności w czasie. Dość często jedynym wartościowym składnikiem majątku dłużnika jest właśnie nieruchomość mieszkalna, co powoduje, że egzekucja z tego rodzaju nieruchomości stanowi jeden z najsukuteczniejszych sposobów egzekucji. Dla wielu wierzycieli ograniczenie możliwości prowadzenia egzekucji z tych nieruchomości może zatem w praktyce oznaczać brak możliwości zaspokojenia dochodzonej wierzytelności przez dłuższy czas oraz konieczność poniesienia dodatkowych kosztów, a także doprowadzić do powiększenia liczby egzekucji bezskutecznych.

Jednakże przewidziane rozwiązania prawne w odniesieniu do dłużników pozostających w pogarszającej się sytuacji ekonomicznej wywołanej stanem zagrożenia epidemicznego, w tym sensie nadzwyczajnego i wyłącznie przejściowego, należy oceniać co do zasady pozytywnie, z zastrzeżeniem ich epizodyczności.

Słowa kluczowe: tarcza antykryzysowa, stan epidemiczny, egzekucja z nieruchomości, strony postępowania egzekucyjnego (dłużnik, wierzyciel), ograniczenia egzekucji, licytacja

¹ Doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Katedra Postępowania Cywilnego i Międzynarodowego Prawa Handlowego, Wydział Prawa i Administracji, E-mail: demend@poczta.umcs.lublin.pl.
ORCID: 0000-0001-6150-6337.

nieruchomości, termin licytacji, organ egzekucyjny (sąd, komornik sądowy), ochrona dłużnika, potrzeby mieszkaniowe dłużnika, bezskuteczność egzekucji

Restrictions on enforcement against real estate serving the debtor's housing needs in the light of the amendment to the Code of Civil Procedure of May 14, 2020

Abstract

The necessity to protect debtors with regard to meeting their basic life needs, including ensuring a place of residence in epidemic emergencies, led to the introduction by the national legislator of new regulations also in the field of real estate auction rules aimed at satisfying the debtor's housing needs. The consequence of the aforementioned legislative actions is the addition of a new provision to the Polish Code of Civil Procedure – Art. 952¹ with effect from May 30, 2020.

The purpose of this study is a detailed presentation of the restrictions on enforcement against real estate introduced by the amendment to the Polish Code of Civil Procedure of May 14, 2020, aimed at satisfying the debtor's housing needs, taking into account the problems caused by the application of new legal norms.

The discussed solutions are a response to the situations repeatedly found in practice, in which the submission by the creditor of an application for enforcement against real estate was used to harass the debtor and therefore undoubtedly deserve approval. The possibility of using enforcement measures aimed at real estate with the view to satisfy the debtor's residential purposes in the enforcement of small claims is clearly contradictory to the basic assumptions of the debtor's protection against enforcement infringing his personal dignity.

The new rules on enforcement against real estate serving to satisfy the debtor's housing needs strengthen considerably the position of debtors in the course of the execution process. It is made at the cost of significant limitation of the possibility to satisfy the creditors with the use of this type of enforcement process and postponement of debt collection in time. The only valuable component of the debtor's property is often the residential property, which makes property execution one of the most effective methods of execution itself. Limiting execution possibilities of these properties may in practice mean for many creditors inability to satisfy the claimed debt for a long time and the necessity to raise additional costs and lead to an increase in the number of unsuccessful executions.

However, the envisaged legal solutions with respect to debtors remaining in a deteriorating economic situation caused by an epidemic threat, in the sense of an extraordinary and only temporary threat, should be assessed positively as a rule, subject to their episodic nature.

Key words: anti-crisis shield, epidemic state, real estate enforcement, parties to enforcement proceedings (debtor, creditor), enforcement restrictions, real estate auction, auction term, enforcement authority (court, bailiff), debtor protection, debtor's housing needs, ineffectiveness of enforcement

1. Uwagi wprowadzające

Kryzysy gospodarcze o szerszym zasięgu, niezależnie od swego podłoża i przyczyn, powodują zazwyczaj pogorszenie sytuacji ekonomicznej wielu grup społecznych i poszczególnych osób. Aktualnie takim również pozostaje kryzys

o zasięgu światowym, wywołany rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2. Rolą ustawodawcy jest adekwatne i szybkie reagowanie na takie niekorzystne zjawiska, w szczególności w zakresie podejmowanych inicjatyw ochronnych dedykowanych podmiotom i osobom będącym stronami stosunków prawnych, szczególnie narażonym na negatywne następstwa niekorzystnych zjawisk ekonomicznych. Do takiej grupy należą niewątpliwie podmioty, przeciwko którym jest już prowadzone postępowanie egzekucyjne lub co do których istnieje ryzyko wszczęcia takiego postępowania.

Ustawodawca krajowy, biorąc pod uwagę szczególny i nadzwyczajny charakter sytuacji wywołanej ogłoszeniem stanu epidemicznego, w ramach wprowadzanych etapowo osłon prawno-ekonomicznych przyjął także Ustawę z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2².

Zasadniczym celem wprowadzenia całego pakietu ustaw, do którego należy także wskazana regulacja ustawowa, nazwaną Tarczą antykryzysową, było, według projektodawców, zapobieżenie negatywnym skutkom zmian gospodarczych wynikających z pandemii COVID-19, a także, w długofalowej perspektywie, przygotowanie zarówno krajowej gospodarki, jak i struktur administracji do wyzwań będących następstwem wygaszenia ognisk epidemii. W ustawie zaproponowano szereg działań, których zastosowanie ma w założeniu zarówno charakter doraźny (dostosowawczy do obecnej sytuacji pandemii), jak i długofalowy (pakiet dalszych uproszczeń i ułatwień mających na celu utrzymanie oraz możliwy wzrost inwestycji na etapie wychodzenia z etapu pandemii). Rozwiązania zaproponowane w przedmiotowej regulacji stanowią kontynuację polityk mających pełnić funkcję katalizatorów oraz bodźców dla polskiej gospodarki. Służą one mają nie tylko krótkofalowym celom ograniczenia negatywnych skutków SARS-CoV-2, ale odgrywać także rolę instrumentów wpływających długofalowo na rozwój gospodarczy Polski. Ich celem jest także wpisanie się i kontynuacja rozwiązań zawartych w ramach ustaw z tzw. Tarczy antykryzysowej jako szeregu kolejnych działań stanowiących wsparcie zarówno dla polskich przedsiębiorców, jak i całego społeczeństwa. Konstrukcja, jak i zakładany cel uchwalonych regulacji prawnych mają prowadzić do uproszczenia obowiązków wynikających z uregulowań administracyjnych oraz stanowić bezpośrednią pomoc zarówno dla obywateli, jak i przedsiębiorstw.

W obszarze prawa prywatnego, prezentowana ustawa doprowadziła przede wszystkim do kompatybilnej nowelizacji regulacji kodeksowych cywilnego

² Dz.U. z 2020 r. poz. 875 (dalej: „Tarcza 3.0”).

prawa materialnego oraz procesowego, wprowadzając szczególne mechanizmy zapewniające ekstraordynaryjną ochronę osobom fizycznym – konsumentom – odnośnie do obrotu zobowiązaniowego oraz postępowań egzekucyjnych, których przedmiotem jest składnik majątkowy w postaci nieruchomości mieszkalnej służącej zaspokajaniu własnych potrzeb mieszkaniowych. Szczególną ochroną objęte zostały więc osoby fizyczne, które w efekcie powyższych nadzwyczajnych zdarzeń mogą szczególnie dotkliwie odczuć konsekwencje pogarszania się sytuacji gospodarczej. Ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie dodatkowej ochrony jednej z podstawowych potrzeb życiowych tych osób, jaką jest potrzeba zapewnienia mieszkania. W szczególności, na gruncie Ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny³, dokonana zmiana polega na dodaniu do regulacji kodeksowej art. 387¹ wprowadzającego sankcję nieważności umowy, na podstawie której osoba fizyczna zobowiązuje się do przeniesienia prawa własności nieruchomości służącej zaspokojeniu jej potrzeb mieszkaniowych w celu zabezpieczenia roszczeń wynikających z tej lub innej umowy niezwiązanej bezpośrednio z działalnością gospodarczą lub zawodową tej osoby, w przypadku gdy: 1) wartość nieruchomości jest wyższa niż wartość zabezpieczanych tą nieruchomości roszczeń pieniężnych powiększonych o wysokość odsetek maksymalnych za zwłokę od tej wartości za okres 24 miesięcy lub wartość zabezpieczanych tą nieruchomości roszczeń pieniężnych nie jest oznaczona, lub 2) zawarcie tej umowy nie zostało poprzedzone wyceną wartości rynkowej nieruchomości dokonaną przez biegłego rzeczoznawcę.

Wskazany przepis wprowadza niezbędną środek do eliminowania nadużyć występujących w obrocie zobowiązaniowym, ponieważ regulacje o wadach oświadczenia woli, które odwołują się do takich okoliczności zawarcia umowy, jak podstęp, przymus, groźba, czy też regulacje dotyczące wyzysku (art. 388 k.c.) w praktyce okazują się mało efektywne. Ponadto przepis ten, obejmując także umowy zawarte między osobami fizycznymi (dokonującymi czynności prawnej niezwiązanej bezpośrednio z ich działalnością gospodarczą lub zawodową), zabezpiecza przed nadużyciami, które mogą występować w obrocie powszechnym, jak również wyklucza możliwość zachowania *in fraudem legis* poprzez wskazanie drugiej osoby fizycznej nieprowadzącej działalności gospodarczej jako strony tejże umowy.

Ustawa z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 w sposób komplementarny doprowadziła także do nowelizacji Ustawy

³ T.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1145 ze zm. (dalej: „k.c.”).

z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego⁴. Potrzeba ochrony dłużników w zakresie realizacji ich podstawowych potrzeb życiowych, w tym zapewnienia miejsca zamieszkania, doprowadziła do wprowadzenia nowych regulacji w zakresie zasad licytacji nieruchomości służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika. Następstwem wspomnianych działań legislacyjnych jest bowiem dodanie do ustawy procesowej nowego przepisu – art. 952¹ z mocą obowiązującą od dnia 30 maja 2020 r.

Egzekucja z nieruchomości jest jednym ze sposobów egzekucji świadczeń pieniężnych. Co do zasady, nieruchomość jest jednym z najbardziej wartościowych składników majątku dłużnika, dlatego egzekucja prowadzona z tego składnika jest obwarowana szczególnymi wymogami i ograniczeniami. Zgodnie z art. 799 § 1 zd. 4 k.p.c. organ egzekucyjny stosuje sposób egzekucji najmniej uciążliwy dla dłużnika. Przyjmuje się, że egzekucja z nieruchomości jest stosowana wówczas, gdy inne składniki majątku nie wystarczają na zaspokojenie roszczenia wierzyciela. Z jednej strony, z uwagi na szczególne obwarowania tego sposobu egzekucji, wybór innego sposobu egzekucji może być dla wierzyciela łatwiejszym sposobem wyegzekwowania należności. Zazwyczaj wystarczy więc, aby wierzyciel złożył wniosek egzekucyjny, zaś obowiązkiem komornika staje się wówczas ustalenie składników majątku, z których prowadzona ma być egzekucja. Nie ma więc potrzeby, aby wierzyciel wskazywał składniki majątku dłużnika, bowiem sam wniosek o przeprowadzenie postępowania egzekucyjnego, nawet bez wskazania składników majątku, umożliwi prowadzenie egzekucji według wszelkich dopuszczalnych sposobów. Ta zasada nie dotyczy egzekucji z nieruchomości, do prowadzenia której konieczny jest wyraźny wniosek wierzyciela (art. 799 § 1 k.p.c.). Ponadto w przypadku egzekucji z nieruchomości wierzyciel ma ograniczone uprawnienie w zakresie wyboru komornika. Zgodnie z art. 10 ust. 1 Ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych⁵ możliwość dokonania wyboru komornika na obszarze właściwości sądu apelacyjnego, na którym znajduje się siedziba kancelarii komornika właściwego, nie dotyczy spraw: o egzekucję z nieruchomości; o wydanie nieruchomości; o wprowadzenie w posiadanie nieruchomości; o opróżnienie pomieszczeń, w tym lokali mieszkalnych, z osób lub rzeczy; – w ich przypadku przepisy o egzekucji z nieruchomości stosuje się odpowiednio. Co do zasady, również dla dłużnika korzystniejsze jest prowadzenie przez organ egzekucyjny egzekucji z innego składnika majątku niż nieruchomość, zwłaszcza przy stosunkowo

⁴ T.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1460 ze zm. (dalej: „k.p.c.”).

⁵ T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 121 ze zm. (dalej: „u.k.s.”).

niskiej wartości egzekwowanego roszczenia. Jeżeli egzekucja będzie prowadzona z nieruchomości, zostanie ona finalnie sprzedana w drodze licytacji, a więc na trwałe usunięta z majątku dłużnika. Jeżeli jej wartość przekroczy wartość dochodzonej należności i kosztów postępowania, dłużnik otrzyma jedynie równowartość różnicy pomiędzy ceną uzyskaną podczas licytacji a pobraną należnością. Taki sposób dochodzenia należności może być dla dłużnika szczególnie dotkliwy, jeżeli nieruchomość, z której prowadzona jest egzekucja, służy zaspokojeniu jego potrzeb mieszkaniowych.

Szczególna ochrona dłużnika w przypadku egzekucji z nieruchomości dotyczy również trybu sprzedaży. W świetle dotychczas obowiązujących przepisów, w toku egzekucji z nieruchomości zajęta nieruchomość jest co do zasady poddana sprzedaży przez licytację publiczną, a sam termin licytacji nie może być wyznaczony wcześniej niż po upływie 2 tygodni od uprawomocnienia się opisu i oszacowania ani też przed uprawomocnieniem się orzeczenia podlegającego wykonaniu jako wykonalne albo opatrzone rygorem natychmiastowej wykonalności, a na podstawie którego wszczęto egzekucję (art. 952 k.p.c.). Nie dotyczy to przypadku, gdy egzekucję z nieruchomości organ egzekucyjny prowadzi łącznie na rzecz kilku wierzycieli i co najmniej jeden z tytułów wykonawczych jest prawomocny albo nie pochodzi od sądu. Zastrzeżenie przez ustawodawcę licytacyjnego sposobu sprzedaży nieruchomości ma na celu zapobieżenie nadużyciom przy sprzedaży, a także zagwarantowanie wierzycielom i dłużnikowi możliwości uzyskania jak największej sumy ze sprzedaży, czego nie gwarantuje sprzedaż z wolnej ręki. Publiczny charakter licytacji zapewnia ogłoszenie o niej oraz prawo uczestniczenia w licytacji – w charakterze publiczności – każdego zainteresowanego. Naruszenie zasady publicznego charakteru licytacji zawsze stanowi przesłankę do wzruszenia czynności komornika polegającej na wyznaczeniu licytacji, a także do podważenia zapadłych orzeczeń o przybiciu czy przysądzeniu własności⁶. Od reguły sprzedaży w postępowaniu egzekucyjnym zajętej nieruchomości w drodze publicznej licytacji ustawodawca przewiduje wyjątki: dotyczące przejęcia nieruchomości rolnej przez współwłaściciela niebędącego dłużnikiem osobistym, przed licytacją lub po pierwszej licytacji (art. 958, 959 i 982 k.p.c.); dotyczące przejęcia nieruchomości rolnej przez wierzyciela egzekwującego i hipotecznego oraz współwłaściciela każdej nieruchomości po drugiej licytacji; dotyczące uproszczonej egzekucji z nieruchomości (art. 1013¹ k.p.c.).

⁶ Zob. G. Julke, *Licytacja w toku egzekucji z nieruchomości (część I)*, „Przegląd Prawa Egzekucyjnego 2007”, nr 10–11, s. 43.

2. Nowe reguły dotyczące egzekucji z nieruchomości służącej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika

Nowo dodany do Kodeksu postępowania cywilnego art. 952¹ wprowadza istotne ograniczenia w egzekucji z nieruchomości, która służy zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika. Regulacja ta niewątpliwie ma wzmocnić pozycję dłużników w postępowaniu egzekucyjnym, w którym egzekucję skierowano do nieruchomości służącej zaspokojeniu jego potrzeb mieszkaniowych.

Zgodnie z brzmieniem § 1 omawianego przepisu, termin licytacji lokalu mieszkalnego lub nieruchomości gruntowej zabudowanej budynkiem mieszkalnym, które służą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika, ma być wyznaczany na wniosek wierzyciela.

Odnosnie do sposobu wyznaczania terminu licytacji nieruchomości, na gruncie ogólnej regulacji w postaci art. 952 k.p.c. już wcześniej w piśmiennictwie zarysowały się rozbieżności co do tego, czy wyznaczenie terminu licytacji powinno nastąpić z urzędu, czy wyłącznie na wniosek wierzyciela. Wprawdzie ustawodawca nie stanowi wprost w art. 952 k.p.c. o wniosku wierzyciela, jak to uczynił wyraźnie w innych przepisach regulujących egzekucję (w szczególności w art. 923, 942 czy 983 k.p.c.), jednak w literaturze podnosi się, że bez wniosku wierzyciela komornik nie powinien wyznaczać licytacji⁷. Za istotny argument na rzecz tego poglądu można uznać także ten stwierdzający, że wyznaczenie licytacji nie jest fragmentem innego etapu postępowania, stąd wniosek o dokonanie opisu i oszacowania nie może być traktowany jednocześnie jako wniosek o wyznaczenie licytacji⁸. W doktrynie odrzucano więc możliwość wprowadzania wyjątku w tej kwestii, a wątpliwość co do konieczności złożenia wniosku przez wierzyciela rozstrzygano na korzyść zasady działania organu egzekucyjnego na wniosek. Dodatkowo podkreślano, że nie byłoby uzasadnione, by pierwszą licytację komornik wyznaczał z urzędu, a druga wymagałaby wniosku wierzyciela⁹. W praktyce jednak wyznaczenie terminu pierwszej licytacji nieruchomości nie wymagało zazwyczaj inicjatywy wierzyciela i tylko w przypadku bezskutecznego terminu pierwszej licytacji drugi termin mógł zostać wyznaczony wyłącznie na wniosek wierzyciela.

Nowa regulacja przecina dotychczasowe wątpliwości, przewidując obligatoryjnie wniosek wierzyciela jako niezbędną przesłankę wyznaczenia terminu

⁷ Tak chociażby H. Ciepła, *Komentarz do art. 952 k.p.c.* [w:] H. Dolecki i T. Wiśniewski (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom IV, Artykuły 730-1088*, wyd. II, Warszawa 2014, e-Lex.

⁸ Zob. G. Julke, *Egzekucja z nieruchomości*, Sopot 2006, s. 202-205.

⁹ Zob. H. Ciepła, *op. cit.*

licytacji lokalu mieszkalnego lub nieruchomości gruntowej zabudowanej budynkiem mieszkalnym, służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika. Jest to kolejny wymóg formalny, który musi być spełniony przez wierzyciela w toku postępowania egzekucyjnego, by doprowadzić w następstwie do kolejnego stadium egzekucji, obok konieczności złożenia wniosku przez wierzyciela o wszczęcie egzekucji oraz o opis i oszacowanie. Bez wskazanego wniosku termin licytacji nie zostanie wyznaczony.

A contrario należy przyjąć, że wniosku o wyznaczenie terminu licytacji wierzyciel nie będzie musiał składać w przypadku, gdy postępowanie egzekucyjne, którego przedmiotem pozostaje nieruchomość, toczy się przeciwko dłużnikowi niebędącemu osobą fizyczną, lecz posiadającemu status przedsiębiorcy. Podmioty prawa niebędące osobami fizycznymi nie muszą zaspokajać bowiem swoich potrzeb mieszkaniowych. Odmienne będzie w przypadku dłużników prowadzących działalność gospodarczą, podlegających wpisowi do Centralnej Ewidencji i Informacji Działalności Gospodarczej, ponieważ w takiej sytuacji podmiotem tym pozostaje osoba fizyczna prowadząca działalność, o ile nieruchomość służy zaspokojeniu jej potrzeb mieszkaniowych. Z tego też powodu wyodrębnienie statusu osób fizycznych i pozostałych podmiotów prawa (osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających co prawda osobowości prawnej, lecz wyposażonych przez ustawodawcę w zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych) w tym zakresie pozostaje uzasadnione.

Za istotne dla określenia wystąpienia przesłanki w postaci wymogu złożenia stosownego wniosku należy uznać przymiot danej nieruchomości jako zaspokajającej lub nie „potrzeby mieszkaniowe dłużnika”. Pojęcie nieruchomości „służącej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika” jest niedookreślone, ponieważ literalnie oznaczać będzie wyłącznie lokal mieszkalny lub nieruchomość gruntową zabudowaną budynkiem mieszkalnym (nieruchomość lokalowa lub budynkowa), zamieszkiwane przez samego dłużnika, ale nie inne osoby, w tym członka bądź członków jego rodziny¹⁰. W świetle dotychczas prezentowanego stanowiska judykatury, przymiot zaspokajania przez daną nieruchomość potrzeb mieszkaniowych określonego podmiotu będącego dłużnikiem w toku postępowania egzekucyjnego oznaczać powinien spełnianie przez nią funkcji mieszkalnej (lokum, w którym koncentruje się życie rodzinne) jako przynajmniej dominującej. Przy czym nie musi to być miejsce stałego zamieszkania, jednakże powinna zaistnieć pewna stałość lub częstotliwość pobytu w tym miejscu. Uznanie danej nieruchomości za spełniającą wskazaną cechę jest więc uzależnione

¹⁰ Zob. odmiennie uchwała NSA z dnia 22 kwietnia 2002 r., sygn. akt FPK 17/01, ONSA 2002, nr 4, poz. 143.

od spełnienia łącznie: przesłanki obiektywnej – dotyczącej samego charakteru prawnego nieruchomości (nieruchomość lokalowa lub budynkowa) oraz subiektywnej – dotyczącej przeznaczenia nieruchomości (cel mieszkaniowy). O charakterze nieruchomości jako mieszkalnej decydować będzie jej faktyczne przeznaczenie¹¹. Obowiązujące przepisy prawa nie określają zarazem, kiedy i jak długo dłużnik powinien mieszkać w danym lokalu lub nieruchomości budynkowej, by nastąpiła realizacja celu mieszkaniowego. Ponadto nie wyklucza więc istnienia omawianej cechy przez konkretną nieruchomość okoliczność, że potrzeby mieszkaniowe dłużnika realizowane będą dopiero w przyszłości.

Na tle orzecznictwa Sądu Najwyższego można sformułować pogląd, że własne potrzeby mieszkaniowe można zaspokajać też okresowo w różnych miejscach¹². Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 15 listopada 2005 r.¹³ zdefiniował pojęcie zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, w rozumieniu ustawy podatkowej, w sensie obiektywnym, jako potrzeby przeciętnego podatnika. Skoro zgodnie z art. 25 k.c. miejscem zamieszkania danej osoby jest miejscowość, w której przebywa ona z zamiarem stałego pobytu, to w stałym miejscu zamieszkania zaspokajane są potrzeby mieszkaniowe danej osoby. Z przyczyn czysto faktycznych nie można jednocześnie mieszkać w dwóch lokalach. Z kolei Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 29 listopada 2016 r.¹⁴ stwierdził, że czasowe wynajęcie zakupionych lokali mieszkalnych samo w sobie nie może przesądzać o tym, że podatnik nie będzie realizował w tych mieszkaniach własnych celów mieszkaniowych. Ustawodawca nie zastrzegł, że własny cel mieszkaniowy w zakupionym lokalu ma być realizowany nieprzerwanie od daty jego nabycia. Dla uznania spełnienia warunków skorzystania z ulgi nie jest wystarczająca sama deklaracja podatnika, że poprzez wskazane zakupy realizuje swój cel mieszkaniowy. Ustawodawca nie odniósł bowiem skorzystania z prawa do zwolnienia z opodatkowania do werbalnej deklaracji takiego zamiaru w chwili nabycia, lecz wyraźnie wskazał, że nabycie musi być dokonane na własne cele mieszkaniowe. Zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych poprzez zakup kilku mieszkań i ich remont, w ocenie

¹¹ Zob. A. Bartosiewicz, R. Kubacki, *Ustawa o zwrocie VAT w budownictwie – wybrane problemy*, „Przegląd Podatkowy” 2006, nr 3, s. 15. Por. także m.in.: wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 15 listopada 2016 r., sygn. akt I SA/Bd 968/15, LEX nr 2172836; wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 grudnia 2007 r., sygn. akt I SA/Kr 1790/06, LEX nr 496179; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 29 października 2014 r., sygn. akt I SA/Go 515/14, LEX nr 1601797.

¹² Zob. wyrok SN z dnia 12 lipca 2000 r., sygn. akt III RN 207/99, OSNP 2001, nr 4, poz. 102. Por. także R. Kubacki, *Własne potrzeby mieszkaniowe a prawo do ulgi. Glosa do wyroku SN z dnia 12 lipca 2000 r., III RN 207/99*, „Przegląd Podatkowy” 2001, nr 3, s. 37–40.

¹³ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 listopada 2005 r., sygn. akt I SA/Wr 1100/04.

¹⁴ Wyrok NSA z dnia 29 listopada 2016 r., sygn. akt II FSK 3126/14.

Sądu, wykracza co prawda poza przeciętne standardy, jednakże ustawodawca nie zastrzegł, że własne cele mieszkaniowe można realizować wyłącznie poprzez zakup jednego mieszkania i jego wyremontowanie. W świetle stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego prezentowanego w powołanym orzeczeniu, czasowe, uzasadnione obiektywnymi okolicznościami wynajęcie zakupionych lokali mieszkalnych samo w sobie nie może przesądzać o tym, że podatnik nie będzie w nich realizował własnych celów mieszkaniowych. Ustawodawca nie zastrzegł w treści obowiązujących przepisów prawa podatkowego, że własny cel mieszkaniowy w zakupionym lokalu ma być realizowany nieprzerwanie od daty jego nabycia¹⁵.

Brak też regulacji prawnej ograniczającej możliwość zaspokajania mieszkaniowych potrzeb dłużnika tylko do jednej nieruchomości. Nie ma również unormowania ograniczającego skorzystanie z tej możliwości tylko w stosunku do nieruchomości położonych na terenach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego wyłącznie na budownictwo mieszkaniowe czy też uzależniającego możliwość zamieszkania od zameldowania się na pobyt stały¹⁶.

Dokonując stosownej oceny pojęcia „zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych”, należy więc charakteryzować określony przedmiot, w tym przypadku nieruchomość, w połączeniu z funkcją, jaką ten przedmiot realizuje na rzecz dłużnika – zaspokojenie jego niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych. W świetle takiego wyjaśnienia nie zaspokajają swoich własnych potrzeb mieszkaniowych osoba, która posiadając własne miejsce zamieszkania, nabywa kolejne nieruchomości w celach: lokaty kapitału, prowadzenia inwestycji w postaci najmu, remontu w celu późniejszej odsprzedaży nieruchomości z zyskiem lub dla realizacji potrzeb mieszkaniowych innych osób, w szczególności innych członków rodziny dłużnika.

Pozostawienie w omawianym art. 952¹ § 1 k.p.c. tak niedookreślonego pojęcia będzie aktualnie powodowało wątpliwości interpretacyjne, a brak definicji legalnej zaspokajania potrzeb mieszkaniowych to dość istotna wada nowego rozwiązania. W praktyce może okazać się, że dłużnik celowo będzie zmieniał miejsce zamieszkania, aby utrudnić wierzycielowi przeprowadzenie egzekucji. Być może ustawodawca zamiast pojęcia o zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych powinien posłużyć się określeniem „miejsce zamieszkania”.

De lege ferenda wydaje się uzasadnionym, w razie pozostawienia w regulacji kodeksowej samego pojęcia „potrzeb mieszkaniowych”, uzupełnienie go

¹⁵ Zob. wyrok NSA z dnia 29 listopada 2016 r., sygn. akt II FSK 3126/14, LEX nr 2156639.

¹⁶ Por. wyrok NSA z dnia 24 września 2003 r., sygn. akt I SA/Wr 1214/01, LEX nr 101466.

o zwrot dookreślający – „własnych”. Wyrażenie „własnych potrzeb mieszkaniowych” dłużnika oznaczałoby, że chodzi o zaspokojenie potrzeb właściwych tylko jemu, czyli konkretnemu dłużnikowi, a nie bliżej nieskonkretyzowanemu, ogólnemu kręgowi podmiotów. Tym samym oznaczałoby to, że chodzi o potrzeby indywidualnego podmiotu. Kryterium korzystania z danej nieruchomości na „własne potrzeby mieszkaniowe” byłoby spełnione wówczas, gdy nieruchomość będzie wykorzystywana dla zaspokojenia podstawowych potrzeb mieszkaniowych dłużnika, a nie w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych innych osób, w celu lokaty kapitału, w celach wypoczynkowych, rekreacyjnych itp.¹⁷.

Dyspozycja dodanego art. 952¹ § 2 k.p.c. określa z kolei, w jakich okolicznościach wierzyciel będzie mógł złożyć wniosek o wyznaczenie terminu pierwszej licytacji nieruchomości służącej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika. Zgodnie z wyraźnym brzmieniem tego przepisu, wierzyciel jest uprawniony do złożenia wniosku o wyznaczenie terminu licytacji tylko wtedy, gdy wysokość egzekwowanej należności głównej dochodzonej przez wierzyciela stanowi co najmniej równowartość jednej dwudziestej części sumy oszacowania. Oznacza to, że teoretycznie już w chwili składania wniosku o wszczęcie egzekucji z nieruchomości wierzyciel będzie musiał ocenić potencjalną wartość nieruchomości i ustalić stosowną proporcję pomiędzy tą wartością a wysokością dochodzonej przez siebie wierzytelności. W praktyce o możliwości złożenia wniosku o wyznaczenie terminu licytacji decydować będzie wartość nieruchomości, która ustalona zostanie dopiero w operacie szacunkowym, odnoszona do wysokości zobowiązania. Ostatecznie wierzyciel poweźmie wiedzę o tym, czy uprawniony jest do złożenia wniosku o licytację dopiero po długotrwałym i kosztownym procesie wszczęcia postępowania, które poza wydatkami na korespondencję wiąże się z koniecznością opłacenia wniosku o wpis w księdze wieczystej, a następnie wyłożeniem zaliczki na opinię biegłego sądowego i dokonaniem obwieszczeń. Aby ustalić możliwość przeprowadzenia egzekucji z nieruchomości, wierzyciel musi więc ponieść określone koszty, a ponadto nie ma również pewności, iż w toku postępowania nie pojawią się wierzyciele uprzywilejowani, którzy uzyskają pierwszeństwo w zaspokojeniu swoich roszczeń, lub że finalnie nieruchomość objęta egzekucją zostanie sprzedana. Jeżeli w momencie wszczęcia postępowania egzekucyjnego wierzyciel błędnie oceni wartość nieruchomości oraz jej „zdolność do bycia zbytą” (zbywalność), narazi się na poniesienie wydatków, które nie zostaną pokryte. Wydaje się, że w tych warunkach wierzytelności o niedużej wartości nie będą zaspokajane

¹⁷ Por. wyrok NSA z dnia 12 lipca 2002 r., sygn. akt I SA/Lu 20/02, LEX nr 77863.

w powyżej prezentowany sposób. Ponadto w praktyce za prawdopodobne należy uznać znaczne zwiększenie liczby wnoszonych przez dłużników w toku postępowań egzekucyjnych skarg na operaty szacunkowe, ponieważ dłużnicy mogą być zainteresowani „sztucznym” zwiększeniem wartości swojej nieruchomości oraz celową obstrukcją procesową. Omawiana regulacja może być też dysfunkcyjna wychowawczo, skłaniając dłużników do zajmowania postawy nagannej w świetle podstawowej zasady postępowania egzekucyjnego (lojalnej współpracy stron postępowania egzekucyjnego ze sobą oraz organem egzekucyjnym) – celowego niezaspokajania wierzytelności o niższej wartości, ponieważ współpraca wielu wierzycieli, którzy osiągną wymagany pułap wartości należności głównej, jest w praktyce trudna do skoordynowania. Zapewne doprowadzi to do zwiększenia obrotu wierzytelnościami bezskutecznymi o niskich wartościach, jak też może spowodować powstanie giełdy wierzytelności, na której wierzyciele będą poszukiwali tytułów wykonawczych przeciwko określonym osobom celem skierowania egzekucji do konkretnej nieruchomości.

Na gruncie nowo dodanych regulacji, w toku opisu i oszacowania komornik będzie musiał kontrolować, aby biegli nie ulegali wpływom dłużników i wierzycieli na sporządzane przez nich opinie. Efektem ubocznym tego rozwiązania może być również zwiększenie zainteresowania wierzycieli instytucją zabezpieczenia wierzytelności i w związku z tym samym postępowaniem zabezpieczającym.

Jeżeli egzekucję z nieruchomości prowadzi kilku wierzycieli, termin licytacji nieruchomości służącej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika wyznacza się również w przypadku, gdy wnioski w tym przedmiocie złożyli wierzyciele, których łączna wysokość egzekwowanych należności głównych stanowi co najmniej równowartość jednej dwudziestej części sumy oszacowania (art. 952¹ § 3 k.p.c.). Realizacja takiego modelu zachowania wymaga od wierzycieli współpracy przy złożeniu wniosku, a następnie popieraniu egzekucji. Jak wynika z powszechnej obserwacji, w praktyce taka współpraca zazwyczaj nie występuje w prowadzonych postępowaniach egzekucyjnych. Dokonanie skumulowania roszczeń wymaga współpracy wierzycieli. Pomędzy wierzycielami musi istnieć przestrzegane porozumienie, ponieważ umorzenie choćby jednej z prowadzonych łącznie egzekucji na wniosek wielu wierzycieli może doprowadzić do tego, że sumaryczna wartość roszczeń spadnie poniżej wymaganego progu ustawowego. Dokonanie przez dłużnika spłaty nawet jednej z dochodzonych łącznie wierzytelności może w niektórych sytuacjach prowadzić do ubezskutecznienia egzekucji z nieruchomości, a także generować wyższe koszty udziału w postępowaniu egzekucyjnym pozostałych

wierzycieli. Potencjalnym zagrożeniem we wskazanym przypadku może być także nasilenie się procesu nabywania bezskutecznie dochodzonych wierzytelności o niskiej wartości, z ukierunkowaniem następnie na prowadzenie egzekucji z konkretnej nieruchomości.

W egzekucji prowadzonej przez kilku wierzycieli istotne jest, by łączną wartość wierzytelności ustalono po zsumowaniu wartości wszystkich dochodzonych indywidualnie wierzytelności – z jednej strony rozwiązanie to może być pomocne w przypadku, gdy nieruchomość stanowi jedyny wartościowy składnik majątku dłużnika, a wartość dochodzonej wierzytelności nie jest wysoka, jednak z drugiej strony na etapie składania wniosku o wszczęcie egzekucji zazwyczaj nie jest możliwe ustalenie, czy inni wierzyciele przyłączą się do egzekucji z nieruchomości i jaka jest wartość przysługujących im wierzytelności. Pewnym ułatwieniem w tej kwestii może być ustalenie na początkowym etapie postępowania, czy nieruchomość stanowi przedmiot zabezpieczenia hipotecznego. Wierzytelności wierzycieli hipotecznych są z urzędu uwzględniane przy podziale sumy uzyskanej z egzekucji z nieruchomości, w związku z czym powinny być również brane pod uwagę przy ustalaniu sumy wierzytelności, które będą podlegały zaspokojeniu w przypadku skutecznej licytacji nieruchomości, niezależnie od tego, czy wierzyciel hipoteczny prowadzi postępowanie egzekucyjne przeciwko dłużnikowi.

Prezentowane ograniczenie odnośnie do warunków dotyczących wniosku wierzyciela lub wierzycieli działających wspólnie nie dotyczy wierzytelności przysługujących Skarbowi Państwa bądź wynikających z wyroku karnego, a także gdy mimo niespełnienia takowych szczególnych warunków zgodę na wyznaczenie terminu egzekucji wyraził sam dłużnik, do którego nieruchomość należy, albo działający na wniosek wierzyciela sąd. Dziwić może w tym zestawieniu niewymienienie należności alimentacyjnych. Zgodnie z art. 1025 k.p.c. należności alimentacyjne zaspokajane są przed należnościami Skarbu Państwa. Wyrażenie zgody na prowadzenie egzekucji przez sąd będzie możliwe, jeśli przemawia za tym wysokość i charakter dochodzonej wierzytelności lub nie ma możliwości zaspokojenia wierzyciela z innych składników majątku dłużnika. Rozwiązanie ustawowe przewidujące wyrażenie zgody przez dłużnika na wyznaczenie terminu licytacji nieruchomości służącej zaspokojeniu jego potrzeb mieszkaniowych zapewne stosowane będzie w praktyce wyłącznie wyjątkowo. Zdecydowanie korzystniejszym rozwiązaniem wydaje się *prima facie* możliwość uzyskania zgody sądu na wyznaczenie terminu licytacji nieruchomości. Uzależnienie jednak takiej zgody od spełnienia mało precyzyjnych

przesłanek może prowadzić do trudności praktycznych z wykorzystaniem tej instytucji. Ocena wysokości i charakteru dochodzonej należności lub braku możliwości zaspokojenia wierzyciela z innych składników majątku pozostawia organowi rozstrzygającemu zbyt dużą swobodę interpretacyjną, co może prowadzić do dość częstego wnoszenia środka zaskarżenia w przypadku odmowy wyznaczenia terminu licytacji. Artykuł. 952¹ § 4 k.p.c. przewiduje, że na postanowienie sądu oddalające wniosek wierzyciela o wyznaczenie terminu licytacji nieruchomości służącej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika przysługuje zażalenie.

Ostatnia ze zmian legislacyjnych wprowadzonych na podstawie art. 952¹ § 4 k.p.c. przewiduje zakaz licytacji nieruchomości służącej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika w czasie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii oraz 90 dni po jego zakończeniu. Ustawa nie przewiduje w tym zakresie wyjątków. Ma natomiast charakter wyłącznie czasowy. Bezpośrednim skutkiem wprowadzenia omawianego przepisu jest – i w najbliższym czasie będzie – wstrzymanie większości licytacji nieruchomości, biorąc pod uwagę ogółem liczbę wszystkich nieruchomości objętych egzekucją i wyodrębnienie w całej strukturze kategorii tych nieruchomości, które służą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika. Efektem krótko- i średniofalowym obowiązywania wymienionej regulacji może być pogorszenie kondycji ekonomicznej samych wierzycieli („efekt domina”), których uprawnienie do odzyskania swoich wymagalnych wierzytelności na podstawie tytułów wykonawczych zostaje ograniczone, oraz spowolnienie przepływów gotówkowych i bezgotówkowych w obrocie gospodarczym. Potencjalnie pozytywnym skutkiem przyjęcia tej regulacji może być natomiast pobudzenie rynku finansowego, ponieważ obecna obniżka stóp procentowych skłania inwestorów do poszukiwania alternatywnych źródeł inwestowania, w tym przypadku na rynku nieruchomości. Można również spodziewać się, że wymagania stawiane kredytobiorcom przez instytucje bankowe będą coraz surowsze w sytuacji dłuższego okresu utrzymywania zakazu licytacji, ponieważ egzekucją z nieruchomości najbardziej zainteresowane są właśnie instytucje udzielające kredytów zabezpieczonych hipotecznie.

Na marginesie należy dodać, że w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 ustawodawca przewidział co do zasady wstrzymanie wykonania tytułów wykonawczych nakazujących opróżnienie lokalu mieszkalnego, tym samym dodatkowo wzmacniając ochronę lokatorów – dłużników (art. 15zuz § 1 Ustawy

z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych¹⁸).

Co istotne, nową regulację stosuje się również do postępowań wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy, jeżeli przed tą datą nie został złożony przez wierzyciela wniosek o wyznaczenie terminu licytacji nieruchomości.

3. Problemy w praktyce stosowania nowej regulacji

Zgodnie z treścią uzasadnienia projektu ustawy Tarcza 3.0, omawiana nowelizacja ustawy Kodeks postępowania cywilnego ma wyeliminować możliwość nadużywania egzekucji przez wierzyciela, prowadzonej jedynie w celu szykanowania dłużnika w sytuacji, gdy pomiędzy wartością dochodzonej wierzytelności a wartością nieruchomości, do której skierowano egzekucję, zachodzi znacząca dysproporcja. W dotychczasowej praktyce egzekucyjnej do nagminnych należały przypadki, w których egzekucja z nieruchomości dłużnika (wartej kilkaset tysięcy złotych) była prowadzona w celu wyegzekwowania kwot o bagatelnej wartości (rzędu co najwyżej kilku tysięcy złotych). Możliwość stosowania środków egzekucyjnych skierowanych do nieruchomości służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika w ramach egzekucji niewielkich kwot pozostaje bezsprzecznie w oczywistej sprzeczności z podstawowymi założeniami ochrony dłużnika przed egzekucją naruszającą jego godność osobistą. W praktyce omawiane regulacje powinny rzeczywiście przyczynić się do ograniczenia takich nadużyć, przy czym należy wyraźnie podkreślić, że obrona przed taką egzekucją była możliwa już wcześniej w drodze skargi dłużnika na czynności komornika stanowiące naruszenie wynikającej z art. 799 § 1 k.p.c. zasady proporcjonalności egzekucji. Należy jednak mieć na uwadze, że egzekucja z nieruchomości jest z założenia postępowaniem wieloetapowym i kosztownym, a przede wszystkim jest prowadzona pod nadzorem sądu, który także na etapie wyznaczania terminu licytacji w wypadkach tego wymagających powinien odpowiednio zareagować, wydając z urzędu zarządzenia na podstawie art. 759 § 2 zd. 1 k.p.c., zmierzające do zapewnienia należytego wykonania egzekucji oraz usunięcia spostrzeżonych uchybień¹⁹. Postanowienie sądu zawierające zarządzenia, o których mowa w art. 759 § 2 k.p.c., nie tylko nie mogą

¹⁸ Dz.U. z 2020 r. poz. 374 ze zm.

¹⁹ Szerzej na temat tej instytucji zob. H. Pietrkowski, *Skarga na czynności komornika po zmianach przepisów kodeksu postępowania cywilnego dokonanych w latach 2004–2015*, „Polski Proces Cywilny” 2016, z. 3, s. 486–487.

zastępować wniosków stron, lecz także nie mogą, co jest oczywiste, pozostawać w sprzeczności z wnioskami stron w tych wszystkich wypadkach, gdy decyzja co do podjęcia określonej czynności egzekucyjnej należy z mocy ustawy wyłącznie do strony²⁰. Co więcej, ocena prawna wyrażona przez sąd w ramach wydanych zarządzeń jest wiążąca dla komornika.

Wprowadzone rozwiązanie wzmacnia status dłużników w postępowaniu egzekucyjnym, przerzucając na wierzyciela obowiązek wykazania dopuszczalności prowadzenia egzekucji z nieruchomości dłużnika, która służy zaspokojeniu jego potrzeb mieszkaniowych. Niestety należy odnotować, że w uzasadnieniu ustawy Tarcza 3.0 brak jest danych, które w sposób obiektywnie weryfikowalny mogłyby potwierdzić tezę, że znaczna liczba wszczynanych egzekucji ma na celu szykanowanie dłużnika. Takie naganne działanie wobec dłużnika poprzez prowadzenie egzekucji z nieruchomości to zdecydowanie problem marginalny. Jak wynika z praktyki, wierzyciele sięgają po ten sposób egzekucji zazwyczaj w ostatniej kolejności z uwagi na sformalizowany i długotrwały etap prowadzenia egzekucji z nieruchomości.

Należy zwrócić uwagę, że tylko jedna z jednostek redakcyjnych w art. 952¹ k.p.c. stanowi środek ochronny bezpośrednio odnoszący się do sytuacji związanej ze stanem zagrożenia epidemicznego lub stanem epidemii i jest nim zakaz przeprowadzania licytacji nieruchomości służącej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika w czasie obowiązywania takiego stanu oraz przez 90 dni po jego zakończeniu. Ustawodawca stworzył zatem bardzo szeroki mechanizm ochronny odnoszący się do wszystkich dłużników, w stosunku do których egzekucja została skierowana do określonej kategorii nieruchomości, nie przewidując jakichkolwiek odstępstw od przyjętej reguły.

Zastosowanie takiego rozwiązania może prowadzić do istotnego pokrzywdzenia wierzycieli, których uprawnienie do zaspokojenia wymagalnych wierzytelności zostanie znacznie rozciągnięte w czasie. W praktyce problemem może być również konieczność aktualizowania operatów szacunkowych nieruchomości, które zostały sporządzone jeszcze przed wprowadzeniem omawianych ograniczeń, a które nie będą mogły zostać wykorzystane do przeprowadzenia licytacji z uwagi na upływ ustawowego terminu (12 miesięcy) od daty ich sporządzenia²¹. W wielu przypadkach konieczne może okazać się sporządzenie

²⁰ Zob. H. Pietrzkowski, *Nadzór sądu nad czynnościami komornika po zmianach wprowadzonych ustawą z 22.03.2018 r. o komornikach sądowych*, „Przegląd Sądowy” 2019, nr 6, s. 7–35.

²¹ Zob. art. 156 ust. 3 i 4 Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 65 ze zm. (dalej: „u.g.n.”) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego, Dz.U. Nr 207 poz. 2109 ze zm. Por. także wyrok SN z dnia 26 stycznia 2018 r., sygn. akt II CSK 117/17, LEX nr 2439113.

nowego operatu szacunkowego nieruchomości, co również przyczyni się do przedłużenia postępowania oraz będzie wiązało się z koniecznością poniesienia przez wierzyciela dodatkowych kosztów.

Zdecydowanie lepszym rozwiązaniem *de lege ferenda* mogłoby być przyznanie dłużnikom uprawnienia do złożenia w toku egzekucji wniosku o nieprzeprowadzanie licytacji nieruchomości w przypadku wykazania, że w związku ze stanem zagrożenia epidemicznego lub stanem epidemii doszło do znacznego pogorszenia ich sytuacji majątkowej (stanu obiektywnie weryfikowalnego), czego następstwem może być wyłączenie lub przynajmniej ograniczenie możliwości znalezienia nowej nieruchomości służącej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych takich podmiotów. Należy bowiem zauważyć, że w wielu wypadkach panujący stan zagrożenia epidemicznego nie spowodował odczuwalnej zmiany sytuacji ekonomicznej dłużnika, zwłaszcza w grupie osób bezrobotnych.

W praktyce duże wątpliwości może wywołać także kwestia dopuszczalności wyrażenia przez sąd zgody na prowadzenie egzekucji z nieruchomości służącej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika w sytuacji, gdy wartość egzekwowanej wierzytelności nie stanowi co najmniej jednej dwudziestej sumy oszacowania tej nieruchomości. Sposób sformułowania przez ustawodawcę przesłanek warunkujących udzielenie przez sąd zgody na prowadzenie takiej egzekucji, w szczególności użycie nieprecyzyjnego określenia „wysokość i charakter dochodzonej wierzytelności”, może skutkować rygorystyczną oceną przez sąd wystąpienia każdej z tych przesłanek w konkretnym postępowaniu. Uznanie za nader skomplikowane w praktyce może być również wykazanie przez wierzyciela przesłanki w postaci braku możliwości zaspokojenia wierzytelności z innych składników majątku dłużnika. Ustalenie takiego stanu jest możliwe dopiero następczo w toku postępowania egzekucyjnego, a nie już na etapie jego wszczęcia, i tylko poprzez podjęcie określonych czynności egzekucyjnych, takich jak w szczególności poszukiwanie majątku dłużnika. W związku z tym złożenie przez wierzyciela do sądu wniosku o wyrażenie zgody na prowadzenie egzekucji z nieruchomości służącej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika będzie co do zasady musiało być poprzedzone złożeniem przez niego do komornika wniosku o podjęcie przeciwko dłużnikowi innych czynności egzekucyjnych. Dopiero w przypadku stwierdzenia bezskuteczności takich czynności wniosek wierzyciela będzie mógł zostać uznany za zasadny. Każdorazowo więc ocena konkretnego przypadku i wystąpienia niezbędnych przesłanek zostanie pozostawiona autonomicznemu rozstrzygnięciu sądu.

Zastrzeżenie w znowelizowanej ustawie procesowej dopuszczalności zaskarżenia postanowienia sądu w kwestii wyrażenia zgody na wyznaczenie terminu licytacji z nieruchomości służącej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika, mimo niezachowania określonych ustawowo przesłanek przewidzianych w art. 952¹ § 2 k.p.c., prowadzi wprost do naruszenia zasady równości praw stron postępowania egzekucyjnego. Artykuł 952¹ § 4 zd. 2 k.p.c. przewiduje bowiem wyłącznie możliwość zażalenia przez wierzyciela postanowienia oddalającego jego wniosek o wyrażenie zgody na wyznaczenie terminu licytacji nieruchomości; a *contrario* dłużnik zaś nie został wyposażony w odpowiedni środek prawny służący mu do kwestionowania pozytywnego rozstrzygnięcia sądu w tym przedmiocie.

Prezentowana nowelizacja Kodeksu postępowania cywilnego nie zawiera przepisów przejściowych, a jednocześnie art. 952¹ k.p.c. znajduje niewątpliwie zastosowanie także do postępowań egzekucyjnych w toku, w których wartość egzekwowanej wierzytelności nie stanowi równowartości co najmniej jednej dwudziestej części oszacowania; w efekcie może to doprowadzić do całkowitego wstrzymania toku tych postępowań oraz do praktyki kwestionowania przez dłużników możliwości kontynuowania takich egzekucji, a także do drastycznego zwiększenia puli bezskutecznie zakończonych postępowań egzekucyjnych.

4. Podsumowanie

Nowe reguły wprowadzone nowelizacją Kodeksu postępowania cywilnego z dnia 14 maja 2020 r., a dotyczące egzekucji z nieruchomości służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika, bezsprzecznie powodują wyraźne wzmocnienie statusu procesowego dłużnika w postępowaniu egzekucyjnym, kosztem istotnego ograniczenia możliwości zaspokojenia wierzycieli z wykorzystaniem tego sposobu egzekucji oraz odroczenia w czasie zaspokojenia ich wymagalnych należności. Omawiane rozwiązania stanowią odpowiedź na wielokrotnie stwierdzane w praktyce sytuacje, w których złożenie przez wierzyciela wniosku o przeprowadzenie egzekucji z nieruchomości służyło szykanowaniu dłużnika i z tego powodu zasługują niewątpliwie na akceptację. W szczególności możliwość stosowania środków egzekucyjnych skierowanych do nieruchomości służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika w przypadku egzekucji niewielkiej wartości wierzytelności stoi bezsprzecznie w oczywistej sprzeczności z podstawowymi założeniami ochrony dłużnika przed egzekucją naruszającą jego godność osobistą.

Dość często jedynym wartościowym składnikiem majątku dłużnika jest nieruchomości mieszkalna, co powoduje, że egzekucja z tego rodzaju nieruchomości stanowi jeden z najskuteczniejszych sposobów egzekucji. Ograniczenie możliwości prowadzenia egzekucji z tych nieruchomości może zatem w praktyce oznaczać dla wielu wierzycieli brak możliwości zaspokojenia dochodzonej wierzytelności przez dłuższy czas oraz konieczność poniesienia dodatkowych kosztów, a także doprowadzić do powiększenia ogółem liczby egzekucji bezskutecznych. Jednakże przewidziane rozwiązania prawne w odniesieniu do dłużników pozostających w pogarszającej się sytuacji ekonomicznej wywołanej stanem zagrożenia epidemicznego, w tym sensie nadzwyczajnego i wyłącznie przejściowego, należy oceniać co do zasady pozytywnie, z wyraźnym zastrzeżeniem ich epizodyczności.

Grzegorz Wolak¹

O wspólnotach gruntowych w rozumieniu Ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych – wybrane zagadnienia cywilnoprawne

DOI: 10.5604/01.3001.0014.4819

Streszczenie

W artykule podjęta zostanie ogólnie problematyka wspólnot gruntowych z Ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, ich charakteru prawnego, a także próba odpowiedzi na pytanie, kto winien być ujawniony w dziale drugim księgi wieczystej w przypadku nieruchomości wchodzącej w skład wspólnoty gruntowej. Obecnie księgi wieczyste mogą być zakładane dla gruntów wspólnoty. Kwestia polega na tym, czy winna być to sama wspólnota gruntowa, czy też osoby fizyczne i prawne, uprawnione do udziału we wspólnocie gruntowej, czy może wreszcie spółka powołana do zarządzania i zagospodarowania wspólnotą gruntową. Wydaje się, że sam ustawodawca nie był w stanie poradzić sobie z tym zagadnieniem. Nie wskazuje on w żadnym akcie prawnym ani wprost, ani pośrednio, kto od strony podmiotowej powinien być wówczas wpisany w dziale drugim księgi wieczystej jako właściciel (współwłaściciel).

Słowa kluczowe: wspólnota gruntowa, współwłasność, wspólność, grunty rolne i leśne, spółka do zarządu i zagospodarowania wspólnotą gruntową

On land community within the meaning of the act of 29 June 1963 on the development of land community – selected civil law issues

Abstract

The article will discuss the general issues related to land community from the Act of 29 June 1963 on the development of land community, its legal character, and also an attempt will be made to answer the question who should be visible in the second section of the land and mortgage register in case of real estate included in the land community. Currently, land and mortgage registers may be established for community land. The question is whether it should be the land community itself or natural and legal persons entitled to hold shares in the land community, or maybe a company established to manage and develop such a land community. It seems that the legislator itself was unable to deal with this issue. In no legal act does it indicate directly or indirectly who in terms of the subject should then be entered in the second section of the land and mortgage register as an owner (co-owner).

¹ Doktor habilitowany nauk prawnych, profesor WSPiA Rzeszowskiej Szkoły Wyższej w Rzeszowie – Katedra Prawa Cywilnego i Prawa Pracy, E-mail: grzegorz.wolak@wspia.eu.
ORCID: 0000-0003-3636-8440.

Key words: land community, co-ownership, commonality, agricultural and forest land, company to manage and develop land community

1. Wprowadzenie

Wyodrębnienie wspólnot gruntowych (nazywanych też potocznie wspólnotami serwitutowymi albo gruntowo-serwitutowymi) było wynikiem przemian w strukturach społeczno-ekonomicznych, jakie dokonały się na ziemiach polskich przede wszystkim w wieku XIX i na początku XX stulecia². Instytucja ta wywodzi się bowiem bezpośrednio z dawnych form władania gruntami przez mieszkańców wsi – najpierw znajdujących swe oparcie w relacjach wyływających ze stosunku poddańczego, potem zaś mających podstawę w zbiorowych tytułach prawnych, które pojawiły się w trakcie uwłaszczenia włościan, w ramach którego chłopom nadano – obok wyłącznej własności gruntów – na wspólną własność pastwiska i obszary leśne³. Niewiele jest skądinąd instytucji prawnych, które tak jak wspólnoty gruntowe zostały zachowane w niezmienionym kształcie przez kilkaset lat⁴. Przetrwiała ona w Ustawie z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych⁵. Przyjęte w niej rozwiązania dostosowane były do polityki rolnej prowadzonej w latach 60. XX w. W epoce gospodarki nakazowo-rozdzielczej wspólnoty gruntowe traktowane były jednak jako jeden z elementów uspołecznienia rolnictwa. Z tego względu nie mogły być dzielone między uprawnionych, wprowadzono mechanizm administracyjnej kontroli obrotu gruntami takich wspólnot czy wreszcie zastosowano wobec nich zakaz prowadzenia ksiąg wieczystych, a te już istniejące straciły moc i zanikły. Dlatego po transformacji ustrojowej, jaka dokonała się w Polsce po 1989 r., konieczne było dostosowanie niektórych przepisów ustawy do współczesnych realiów społeczno-gospodarczych⁶. Pojawiały się nawet pytania o to, czy wspólnoty gruntowe mają jeszcze rację bytu w obecnych warunkach gospodarczych⁷.

² Zob. K. Marciniuk, *Kilka uwag do założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, nr 10, s. 535–536, J. Ignatowicz, *Komentarz do art. 196 k.c. [w:] Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 3, Z. Resich i in. (red.), Warszawa 1972, s. 502.

³ Zob. np. K. Marciniuk, *op. cit.*, s. 535, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2006, s. 123.

⁴ G. Jędrejek, *Zarząd wspólnotą gruntową*, „Zeszyty Prawnicze” 2008, nr 8/1, s. 151.

⁵ T.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 703 (dalej: „ustawa o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych”/„ustawa”/„u.z.w.g.”). Jej poprzedniczką była Ustawa z dnia 4 maja 1938 r. o uporządkowaniu wspólnot gruntowych (Dz.U. poz. 290). W zakresie dotyczącym ustroju spółki wspólnoty gruntowej – zob. Zarządzenie Ministrów Rolnictwa oraz Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego z dnia 29 kwietnia 1964 r. w sprawie ustalenia wzoru statutu spółki dla zagospodarowania wspólnoty gruntowej (M.P. z 1964 r. nr 33 poz. 145).

⁶ Druk nr 3193: Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (dostępny na stronie internetowej Sejmu RP).

⁷ Zob. np. R. Szarek, *Wspólnoty gruntowe – czy mają jeszcze rację bytu*, „Finanse Komunalne” 2008, nr 10, s. 34–47.

Ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych⁸ dokonała niewątpliwie jakże potrzebnego „zaktualizowania” materii jurydycznej obowiązującej w tym zakresie bez zmian przez kilkadziesiąt lat. Przyjęte w niej rozwiązania służą także uporządkowaniu stanów prawnych wspólnot gruntowych w Polsce⁹. Wąskie ramy niniejszego artykułu nie pozwalają oczywiście na omawianie całości zmian stanu prawnego w tym zakresie.

Według stanu obowiązującego przed uchwaleniem ustawy nowelizującej z dnia 10 lipca 2015 r., która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2016 r., w Polsce było ok. 5100 wspólnot gruntowych o łącznej powierzchni ok. 107 tys. ha. Około 3500 z nich nie miało uregulowanego stanu prawnego, gdyż w drodze decyzji administracyjnej nie ustalono: nieruchomości stanowiących wspólnotę gruntową, wykazu uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej oraz wykazu obszarów gospodarstw rolnych przez nich posiadanych i wielkości przysługujących im udziałów we wspólnocie¹⁰. Nie uczyniono tego, pomimo że ustawa o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych w art. 8 ust. 5 nakładała na właściwy organ obowiązek dokonania tych czynności w terminie roku od dnia wejścia jej w życie, czyli do dnia 5 lipca 1964 r. Ustalenia takie miały przy tym dotyczyć stanu faktycznego i prawnego istniejącego na dzień 5 lipca 1963 r., czyli na dzień wejścia w życie ustawy, co w tej chwili jest praktycznie niemożliwe. W związku z powyższym obecnie, po ponad 50 latach od wejścia w życie ustawy, istniały trudności w ustaleniu pochodzenia gruntów użytkowanych wspólnie, a więc w zaliczeniu ich do wspólnot gruntowych albo do mienia gromadzkiego, a ustalenie kręgu osób uprawnionych do udziału we wspólnotach gruntowych stało się bardzo utrudnione, niejednokrotnie wręcz niewykonalne. Implikowało to wiele problemów i niedogodności¹¹. Ponadto udziałowcy tylko 1080 wspólnot utworzyli spółki do zarządzania tymi wspólnotami, w tym jedynie w 1073 spółkach powołano właściwe organy, co uniemożliwia im faktycznie funkcjonowanie w obrocie prawnym¹².

Pomimo tych „mankamentów”, nowelizacja ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych nie zakłada zniesienia istniejących wspólnot gruntowych, powstałych zgodnie z przepisami tejże ustawy, a więc takich, w których znane są wielkości udziałów wszystkich uprawnionych, a zarządzanie wspólnotą

⁸ Ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (Dz.U. z 2015 r. poz. 1276; dalej: „ustawa nowelizująca”).

⁹ Tak też K. Marciniuk, *op. cit.*, s. 545.

¹⁰ Zob. przypis nr 5.

¹¹ Zarówno dla udziałowców tych wspólnot, jak i osób trzecich (zob. np. przypis nr 2).

¹² Zob. przypis nr 2.

odbywa się w ramach spółki utworzonej przez uprawnionych. Będą one mogły funkcjonować w dotychczasowej formie organizacyjnej i gospodarować na przyjętych do tej pory zasadach, jeżeli taka będzie wola samych uprawnionych. Ustawa przewiduje natomiast możliwość przekształcenia wspólnoty gruntowej we współwłasność zwykłą (ułamkową), co wymaga zgody wszystkich zainteresowanych (udziałowców wspólnoty gruntowej). Takie rozwiązanie należy ocenić pozytywnie. Powyższa instytucja prawna ma bowiem długą tradycję w Polsce i jest utrwalonym elementem w stosunkach wiejskich. Ponadto nie jest anachronizmem w skali europejskiej czy światowej. Rozwiązania na kształt polskich wspólnot gruntowych obecne są także w innych porządkach prawnych (np. brytyjskie *commons* czy szwajcarskie *Allmende*)¹³. K. Marciniuk postawił nawet tezę, iż polskie wspólnoty gruntowe są w pewnym wymiarze elementem wspólnego dziedzictwa europejskiej tradycji prawnej oraz świadectwem wspólnej historii¹⁴. I. Lipińska stwierdza z kolei, że wspólne wykorzystywanie gruntów rolnych i leśnych wpisuje się w tradycję polskiej wsi¹⁵.

Do dnia 1 stycznia 2016 r. obowiązywał art. 11 u.z.w.g. przewidujący, że dla nieruchomości stanowiących wspólnotę gruntową nie prowadzi się ksiąg wieczystych, natomiast dotychczasowe księgi wieczyste tracą moc i podlegają zamknięciu¹⁶. Został on uchylony, gdyż ustawodawca trafnie uznał, że nie ma żadnego racjonalnego uzasadnienia dla utrzymywania wyłączenia, zgodnie z którym dla pewnej kategorii nieruchomości (tu: gruntów stanowiących wspólnotę gruntową) nie można prowadzić ksiąg wieczystych. Dlatego księgi wieczyste mogą być obecnie zakładane i prowadzone także dla nieruchomości wchodzących w skład wspólnot gruntowych. Niewątpliwym celem uchylecia tego przepisu było przywrócenie możliwości realizacji dla tych nieruchomości zasad jawności uprawnień, rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych czy możliwości obciążenia nieruchomości hipoteką, co udaremniała ustawa o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych w brzmieniu sprzed nowelizacji¹⁷. W ten sposób ewidencja gruntów przestała być, i słusznie, jedynym urzędowym

¹³ Zob. I. Lipińska, *Z prawnej problematyki wspólnot gruntowych*, „Studia Iuridica Agraria” 2011, nr 9, s. 202–216; K. Marciniuk, *op. cit.*, s. 547.

¹⁴ Zob. K. Marciniuk, *op. cit.*, s. 547.

¹⁵ Zob. I. Lipińska, *op. cit.*, s. 215.

¹⁶ Taka regulacja była konsekwencją braku możliwości wyprowadzenia we wszystkich wypadkach klarownego „rodowodu prawnego” własności gruntów traktowanych w zamyśle ustawodawczym jako wspólnoty gruntowe. Wynikała także z uwarunkowań prawnych i gospodarczych obowiązujących w okresie powstawania przepisów ustawy (zob. E. Stawicka, *Wspólnoty gruntowe – aspekty cywilistyczne i administracyjnoprawne*, „Palestra” 2008, nr 1–2, s. 77; K. Rudol, *Problematyka prawna ujawniania nieruchomości wspólnot gruntowych w księgach wieczystych*, „Palestra” 2019, nr 4, s. 76).

¹⁷ Zob. E. Stawicka, *op. cit.*, s. 74.

rejestrzem służącym ujawnianiu stanu prawnego gruntów stanowiących wspólnoty gruntowe¹⁸.

W artykule podjęta zostanie ogólnie problematyka wspólnot gruntowych w aktualnym stanie prawnym, ich charakteru prawnego, a także próba odpowiedzi na pytanie, kto winien być ujawniony w dziale drugim księgi wieczystej w przypadku nieruchomości wchodzącej w skład wspólnoty gruntowej. Kwestia polega na tym, czy winna być to sama wspólnota gruntowa, czy też osoby fizyczne i prawne, ewentualnie także tzw. ułomne osoby prawne (art. 33¹ k.c.)¹⁹ uprawnione do udziału w niej, czy może wreszcie powołana do zagospodarowania takiej wspólnoty gruntowej spółka, o której mowa w przepisach rozdziału 2 Ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych. Wydaje się, że sam ustawodawca nie był w stanie poradzić sobie z tym zagadnieniem. O ile bowiem nie budzi wątpliwości dokonanie odpowiednich wpisów do ksiąg wieczystych – na podstawie decyzji administracyjnej wojewody – w przypadku nabycia gruntów wspólnoty gruntowej przez gminę bądź Skarb Państwa w trybie art. 8j i 8l tej ustawy, podobnie jak w przypadku art. 30a ust. 1 u.z.w.g., tj. po przekształceniu wspólnoty we współwłasność, o tyle wprost przeciwnie jest w przypadku ustalenia osób uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej w myśl art. 8a oraz 8c u.z.w.g. (chodzi o tzw. „starą” i „nową” grupę uprawnionych do udziału we wspólnocie; będzie jeszcze o tym mowa nieco dalej). Ustawodawca nie wskazuje ani wprost, ani pośrednio, kto od strony podmiotowej powinien być w takim przypadku wpisany w dziale drugim księgi wieczystej jako właściciel (współwłaściciel). W oparciu o obowiązujące przepisy ustawy nie można jednoznacznie rozstrzygnąć tej kwestii. Zagadnienie to było niedawno przedmiotem pytania prawnego przedstawionego do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu w trybie art. 390 k.p.c. przez Sąd Okręgowy w Z. Sąd Najwyższy postanowieniem z dnia 24 stycznia 2020 r.²⁰ odmówił podjęcia uchwały w tym trybie. Bynajmniej nie dezaktualizuje to omawianego problemu prawnego, niemającego przecież tylko teoretycznego znaczenia, jeśli zważyć na liczbę wspólnot gruntowych w naszym kraju. Aktualnie w Polsce jest ok. 107 tys. ha gruntów oznaczonych

¹⁸ Zob. P. Parzych, E. Rymarczyk, A. Szabat-Pręcikowska, *Problematyka wspólnot gruntowych w aspekcie ewidencyjno-prawnym*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich”, nr 2/III/2013, s. 35–46.

¹⁹ Ustawa mówi wprawdzie, że udziałowcami wspólnoty mogą być osoby fizyczne i prawne. Nie wydaje się jednak, żeby miało to stanowić podstawę wniosku, że tzw. ułomne osoby prawne (art. 33¹ k.c.) nie mogą nimi być. Równie dobrze przepis art. 1 k.c. mówi, że reguluje stosunki cywilnoprawne między osobami fizycznymi i prawnymi. Przecież nie znaczy to bynajmniej, że nie reguluje stosunków opartych na zasadzie autonomii woli i równorzędności podmiotów z udziałem jednostek organizacyjnych, którym przepisy szczególne przyznają zdolność prawną.

²⁰ Sygn. akt III CZP 54/19, niepubl.

w ewidencji gruntów i budynków jako wspólnoty gruntowe. Ponadto grunty te stanowią dobra o istotnym znaczeniu dla państwa i podmiotów stosunków cywilnoprawnych.

2. Kanwa sprawy Sądu Najwyższego (sygn. akt III CZP 54/19)

W sprawie, w której Sąd Najwyższy odmówił podjęcia uchwały (III CZP 54/19), Sąd Rejonowy w H. oddalił wniosek Spółki dla Zagospodarowania Wspólnoty Gruntowej „M.” w H. o założenie księgi wieczystej dla nieruchomości gruntowej położonej w H. i wpisanie Wspólnoty Gruntowej „M.” w H. jako jej właściciela. Wskazał, że w obecnym stanie prawnym jest generalnie możliwe założenie księgi wieczystej dla nieruchomości składających się na wspólnoty gruntowe, ale w sytuacjach szczegółowo przewidzianych w przepisach prawa. Takimi przepisami są obecnie jedynie art. 8j, 8l i 30a ust. 1 u.z.w.g. Przepisy te stanowią odpowiednio, że ostateczne decyzje o nieodpłatnym nabyciu przez gminę własności nieruchomości, o których mowa w art. 8g ust. 1 i art. 8l u.z.w.g., ostateczna decyzja o nieodpłatnym nabyciu przez Skarb Państwa własności nieruchomości, o której mowa w art. 8 u.z.w.g., oraz uchwała o przekształceniu wspólnoty gruntowej we współwłasność w częściach ułamkowych albo prawomocne orzeczenie sądu w przypadku, o którym mowa w art. 30a ust. 2 u.z.w.g., stanowią podstawę wpisu w księdze wieczystej. Stwierdził, że żaden z przypadków wskazanych w tych przepisach w sprawie nie wystąpił i dlatego oddalił skargę o wpis. W apelacji od tego orzeczenia wnioskodawca zarzucił, że wymienione przez sąd rejonowy przepisy stanowią podstawę ujawnienia prawa własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa, gminy lub członków wspólnoty jako współwłaścicieli w częściach ułamkowych, nie zaś na rzecz wspólnoty gruntowej.

Sąd okręgowy powziął wątpliwości co do prawidłowości takiego stanowiska. Wskazał, że po uchyleniu art. 11 ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych przyjmuje się raczej, iż nie ma przeszkód do prowadzenia ksiąg wieczystych dla nieruchomości stanowiących wspólnotę gruntową. Tej zmianie nie towarzyszyła odpowiednia nowelizacja Ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece²¹ ani przepisów Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 września 2001 r. w sprawie prowadzenia ksiąg wieczystych i zbiorów dokumentów²². W konsekwencji brak przepisów dotyczących zakładania i prowadzenia ksiąg wieczystych dla nieruchomości

²¹ T.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2204.

²² Dz.U. z 2001 r. Nr 102 poz. 1122.

stanowiących wspólnotę gruntową. Sąd zwrócił uwagę na luki występujące w Rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 lutego 2016 r. w sprawie zakładania i prowadzenia ksiąg wieczystych w systemie teleinformatycznym²³. Zaznaczył, że w doktrynie przedstawiono różne, sprzeczne koncepcje co do tego, kto jest właścicielem nieruchomości stanowiących wspólnotę gruntową, a określenie wspólnoty gruntowej jako szczególnego rodzaju współwłasności należy w tym kontekście traktować jako opis wspólnoty gruntowej przez porównanie z instytucją mającą pewne cechy wspólne, a nie za sugestią tożsamości tych dwóch instytucji czy nawet sugestią, że przepisy dotyczące współwłasności można stosować do wspólnot gruntowych. W razie tożsamości wspólnoty gruntowej ze współwłasnością określoną w przepisach Kodeksu cywilnego bezprzedmiotowe byłoby zamieszczenie w ustawie o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych art. 30a regulującego procedurę przekształcania wspólnoty gruntowej we współwłasność. Wobec tego za co najmniej niepewne uznał to, czy udziałowców wspólnoty gruntowej można uznać za współwłaścicieli nieruchomości stanowiącej wspólnotę gruntową, a zatem czy mogliby oni podlegać ujawnieniu w dziale drugim księgi wieczystej. W ocenie sądu wątpliwe jest wskazanie samej wspólnoty jako właściciela nieruchomości. Żaden przepis nie przyznaje bowiem wspólnotcie osobowości prawnej czy chociażby zdolności prawnej.

3. Pojęcie wspólnoty gruntowej, osoby uprawnione do udziału w niej, udział we wspólnocie gruntowej

W ustawie brak legalnej definicji wspólnoty gruntowej. W myśl art. 1 ust. 1 u.z.w.g., wspólnotami gruntowymi podlegającymi zagospodarowaniu w trybie i na zasadach określonych w ustawie są nieruchomości rolne, leśne oraz obszary wodne:

1. nadane w wyniku uwłaszczenia włościan i mieszczan-rolników na wspólną własność, we wspólne posiadanie lub do wspólnego użytkowania ogółowi, pewnej grupie lub niektórym mieszkańcom jednej albo kilku wsi;
2. wydzielone tytułem wynagrodzenia za zniesione służebności, wynikające z urzędzenia ziemskiego włościan i mieszczan-rolników, na wspólną własność, we wspólne posiadanie lub do wspólnego użytkowania gminie, miejscowości albo ogółowi uprawnionych do wykonywania służebności;

²³ Dz.U. z 2016 r. poz. 312.

3. powstałe w wyniku podziału pomiędzy zespoły mieszkańców poszczególnych wsi gruntów, które nadane zostały przy uwłaszczeniu włościan i mieszczan-rolników mieszkańcom kilku wsi na wspólną własność, we wspólne posiadanie lub do wspólnego użytkowania;
4. użytkowane wspólnie przez mieszkańców dawnych okolic i zaścianków oraz należące do wspólnot urbarialnych i spółek szłaśniczych;
5. otrzymane przez grupę mieszkańców jednej lub kilku wsi na wspólną własność i do wspólnego użytkowania w drodze przywilejów i darowizn bądź nabyte w takim celu;
6. zapisane w księgach wieczystych (gruntowych) jako własność gminy (gromady), jeżeli w księgach tych istnieje wpis o uprawnieniu określonych grup mieszkańców gminy (gromady) do wieczystego użytkowania i pobierania pożytków z tych nieruchomości;
7. stanowiące dobro gromadzkie (gminne) będące we wspólnym użytkowaniu na terenach województw rzeszowskiego, krakowskiego oraz powiatu cieszyńskiego województwa katowickiego.

Dodany w wyniku nowelizacji art. 2a u.z.w.g. przewiduje, że przepisów ustawy nie stosuje się do gruntów pokrytych wodami publicznymi w rozumieniu przepisów Ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne²⁴. Przepis ten ma na celu wyeliminowanie pojawiających się wątpliwości co do relacji ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych do ustawy – Prawo wodne. Stosownie do art. 3 ustawy, do wspólnot gruntowych nie zalicza się też nieruchomości lub ich części określonych w art. 1 ust. 1 u.z.w.g., jeżeli:

1. do dnia 31 grudnia 1962 r., a w przypadku lasów i gruntów leśnych – do dnia 30 września 1960 r. zostały podzielone na działki indywidualne pomiędzy współuprawnionych albo uległy zasiedzeniu;
2. przed dniem 1 stycznia 2011 r. zostały prawnie lub faktycznie przekazane na cele publiczne lub społeczne.

Zaliczenie nieruchomości do wspólnot gruntowych nastąpiło z mocy samego prawa, z dniem wejścia w życie ustawy, a decyzja starosty (przed 1990 r. organem uprawnionym w tym zakresie były właściwe do spraw rolnych i leśnych organy prezydiów powiatowych rad narodowych²⁵) miała w tym względzie charakter deklaratoryjny. W orzecznictwie Sądu Najwyższego uznano, że ustalenie, które z nieruchomości stanowią wspólnotę gruntową, należy do wyłącznej kompetencji starosty, dlatego niedopuszczalne jest przesądza-

²⁴ Ustawa ta została uchylona przez Ustawę z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (t.j. Dz.U. z 2020 poz. 310 ze zm.).

²⁵ Zob. art. 1 Ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 34 poz. 198).

nie o tym i sprawdzanie ustaleń administracyjnych przez sądy powszechne²⁶. Ustalając przynależność określonego gruntu do wspólnoty gruntowej, starosta rozstrzygał także o tym, czy (i jakie) zmiany w stanie własności nastąpiły wskutek różnorodnych zdarzeń prawnych, np. w wyniku zasiedzenia. Ustalenie przez starostę składu wspólnoty przesądzało, w sposób wiążący dla sądu, że grunty nie zostały nabyte przez zasiedzenie przez osoby trzecie lub niektórych członków wspólnoty. Wyłączało to w sprawie windykacyjnej skuteczność zarzutu zasiedzenia²⁷. Ustalenie przynależności do wspólnoty gruntowej powinno było nastąpić w ciągu roku od dnia wejścia w życie ustawy. Był to jednak termin instrukcyjny, a nie prekluzyjny²⁸, zatem ustalenie takie mogło być dokonane także po jego upływie. Nie wyłączało to drogi sądowej we wszelkich sprawach o własność nieruchomości wchodzących w skład wspólnoty gruntowej, wywołanych zdarzeniami zaistniałymi po wejściu w życie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych. Dlatego w postanowieniu z dnia 7 marca 2002 r.²⁹ Sąd Najwyższy uznał, że wydanie decyzji ustalającej, iż nieruchomość wchodzi w skład wspólnoty gruntowej, nie stoi na przeszkodzie zasiedzeniu tej nieruchomości. Również w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 28 listopada 2001 r.³⁰ przyjęto, że „Członkowie wspólnoty gruntowej nie są pozbawieni możliwości nabycia przez zasiedzenie fizycznej części nieruchomości stanowiącej wspólną własność gromady. Przysługiwanie roszczenia z art. 4 ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych nie wyłącza ani roszczenia z art. 231 k.c., ani możliwości nabycia nieruchomości przez zasiedzenie (art. 172 k.c.)”. W piśmiennictwie nie bez racji zauważa się, że w wielu przypadkach, z uwagi na upływ czasu, nie można już w ogóle mówić

²⁶ Zob. uchwała SN z dnia 14 kwietnia 1965 r., sygn. akt III CO 39/65, OSNCP 1966, nr 11, poz. 181 (z tezą: „Ustalenie, czy nieruchomość stanowi wspólnotę gruntową, należy do wyłącznej właściwości organów prezydiów rad narodowych wymienionych w ustawie z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych”; trafnym zdaniem J. Ignatowicza teza ta idzie jednak zbyt daleko w kierunku ograniczenia drogi sądowej – zob. tenże w: *Kodeks..., op. cit.*, s. 503); uchwała SN z dnia 20 maja 1966 r., sygn. akt III CZP 16/66, OSNCP 1967, nr 1, poz. 4 (z tezą: „Ustalenie na podstawie art. 8 ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (Dz.U. Nr 28, poz. 169) przez organ do spraw rolnych i leśnych prezydium rady narodowej, jakie grunty wchodzi w skład wspólnoty gruntowej, wyłącza w sprawie windykacyjnej skuteczność zarzutu zasiedzenia także wtedy, gdy sprawa ta została wszczęta przed wejściem w życie wymienionej ustawy”); uchwała SN z dnia 16 lutego 1968 r., sygn. akt III CZP 78/66, OSNCP 1968, nr 10, poz. 161 (z tezą: „Ustalenie, że czy nieruchomość rolna i leśna należy do spółki szłańskiej, dokonane w trybie administracyjnym stosownie do przepisów art. 1, 3 i 8 ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (Dz.U. Nr 28, poz. 169), nie podlega sprawdzeniu w postępowaniu sądowym”).

²⁷ Zob. uchwała SN z dnia 20 maja 1966 r., sygn. akt III CZP 16/66, OSNCP 1967, nr 1, poz. 4.

²⁸ Zob. postanowienie SN z dnia 16 lutego 1968 r., sygn. akt III CZP 78/66, OSNCP 1968, nr 10, poz. 61, oraz postanowienie SN z dnia 7 marca 2002 r., sygn. akt II CKN 619/99, OSNC 2002, nr 3, poz. 30.

²⁹ Sygn. akt II CKN 619/99, OSNC 2003, nr 2, poz. 30

³⁰ Sygn. akt IV CKN 1004/00, LEX nr 52768.

o gruntach wspólnoty, tylko o gruntach indywidualnych jej uczestników, którzy zdążyli je zasiedzieć w ciągu lat³¹.

Artykuł 6 ust. 1 u.z.w.g. stanowi, że uprawnionymi do udziału we wspólnocie gruntowej są osoby fizyczne lub prawne posiadające gospodarstwa rolne, jeżeli w ciągu ostatniego roku przed dniem wejścia w życie ustawy (czyli przed dniem 5 lipca 1963 r. – uwaga autora) faktycznie korzystały z tej wspólnoty. Tym samym nie miał uprawnień do udziału we wspólnocie rolnik niekorzystający z jej gruntów, jak również osoba korzystająca z gruntów wspólnoty, ale niebędąca rolnikiem³². Uprawnienia we wspólnocie i udziały w niej poszczególnych rolników zostały określone *ex lege* niezależnie od tego, czy osobom tym przysługiwały wcześniej przywileje rzeczowe do gruntów wspólnoty³³.

Jeżeli wspólnotą gruntową są lasy, grunty leśne albo nieużytki przeznaczone do zalesienia, uprawnionymi do udziału w takiej wspólnocie są osoby fizyczne mające miejsce zamieszkania lub osoby prawne mające siedzibę na terenie miejscowości, w której znajdują się grunty stanowiące wspólnotę, lub osoby mające miejsce zamieszkania na terenie innej miejscowości, a prowadzące gospodarstwo rolne, chyba że w okresie 5 lat przed dniem wejścia w życie ustawy osoby te faktycznie ze wspólnoty nie korzystały (ust. 2). Niekorzystanie ze wspólnoty gruntowej w okresie wymienionym w ust. 1 bądź w ust. 2 nie powoduje utraty uprawnień, jeżeli spowodowane to było klęską żywiołową, wypadkami losowymi lub innymi szczególnymi względami (ust. 3). Jest to tzw. „stara” grupa uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej, funkcjonująca na podstawie zasad obowiązujących według pierwotnego brzmienia przepisów ustawy. Tym samym w nowelizacji utrzymano jako priorytetowy sposób regulowania stanów prawnych wspólnot gruntowych według dotychczasowych zasad.

Ustawa nowelizująca przewiduje w art. 6a, że jeżeli nie jest możliwe ustalenie uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej, o których mowa w art. 6 ust. 1 lub 2 ustawy, uprawnionymi do udziału w tej wspólnocie są:

- osoby fizyczne lub prawne, które posiadają gospodarstwa rolne i nieprzerwanie przez okres od 1 stycznia 2006 r. do 31 grudnia 2015 r. faktycznie korzystały ze wspólnoty gruntowej;
- osoby fizyczne, które mają miejsce zamieszkania na terenie miejscowości, w której znajdują się grunty stanowiące wspólnotę

³¹ Tak np. M. Ptaszyk, *Istota i charakter wspólnoty gruntowej*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1986, nr 19, s. 161, oraz I. Lipińska, *op. cit.*, s. 205.

³² Tak trafnie I. Lipińska, *op. cit.*, s. 204.

³³ Zob. J. Szachutowicz, *Zniesienie współwłasności i podział wspólnot gruntowych w postępowaniu scaleniowym*, „Palestra” 1984, nr 9, s. 27.

lub prowadzą w tej miejscowości gospodarstwo rolne – jeżeli wspólnotą gruntową są lasy, grunty leśne albo nieużytki przeznaczone do zalesienia, chyba że przez okres od 1 stycznia 2006 r. do 31 grudnia 2015 r. osoby te faktycznie nie korzystały ze wspólnoty.

Niekorzystanie ze wspólnoty gruntowej w okresie wymienionym w ust. 1 pkt 1 nie powoduje utraty uprawnień, jeżeli spowodowane było klęską żywiołową, wypadkami losowymi lub innymi szczególnymi względami. Jest to tzw. „nowa” grupa uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej (katalog uprawnionych określa ustawa nowelizacyjna).

Udziały poszczególnych uprawnionych we wspólnocie gruntowej określa się w idealnych (ułankowych) częściach. Wielkość udziałów uprawnionych do korzystania ze wspólnoty gruntowej ustala się w ten sposób, że połowę wspólnoty dzieli się pomiędzy uprawnionych (art. 6 ust. 1, art. 6a pkt 1 ustawy) w równych częściach, drugą zaś połowę – proporcjonalnie do obszarów gruntów posiadanych przez każdego z uprawnionych, a położonych na obszarze tej samej lub graniczącej z nią gminy (art. 9 ustawy). W tym kontekście odnotować należy, że jednym z fundamentów, na których oparta została ustawa o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, jest integralność wspólnoty gruntowej, określona w jej art. 5 („Wspólnoty gruntowe nie mogą być dzielone pomiędzy uprawnionych do udziału w tych wspólnotach (ust. 1). Podział wspólnoty gruntowej następuje wyłącznie w razie objęcia jej gruntów scaleniem, za zgodą bezwzględnej większości osób uprawnionych do udziału w tej wspólnocie (ust. 2)”), oraz zasada niepodzielności udziału we wspólnocie, wyrażona w jej art. 27 stanowiącym, że udział we wspólnocie gruntowej może być zbywany wyłącznie w całości i tylko na rzecz osoby posiadającej już udział w tej wspólnocie oraz na rzecz osób posiadających gospodarstwa rolne w tej samej wsi lub we wsiach przylegających do wspólnoty. Zbycie udziału we wspólnocie gruntowej następuje w formie aktu notarialnego (art. 27 ustawy). Jedyny wyjątek od tej zasady – rozwiniętej w art. 28 – ustanawia art. 29, regulujący sytuację, w której w wyniku zniesienia współwłasności nieruchomości lub działu spadku (także podziału majątku wspólnego po ustaniu ustawowej wspólności małżeńskiej) dochodzi do podziału gospodarstwa rolnego, z którego posiadaniem związany jest udział we wspólnocie gruntowej; wówczas udział we wspólnocie ulega podziałowi proporcjonalnie do obszaru tych części. W myśl art. 28 u.z.w.g., w razie zbycia wszystkich gruntów gospodarstwa rolnego przez uprawnionego do udziału we wspólnocie gruntowej, udział w tej wspólnocie przechodzi na nabywcę tego gospodarstwa. W razie zbycia części gruntów określonych

w ust. 1 u.z.w.g., udział we wspólnocie gruntowej zachowuje dotychczasowy właściciel, chyba że na podstawie umowy odstąpi swe uprawnienia nabywcy. Jeżeli jednak zbywca pozostawia sobie obszar użytków rolnych nie większy niż 0,1 ha, udział we wspólnocie gruntowej przechodzi na nabywcę (art. 28 ustawy).

W razie sprzedaży nieruchomości stanowiącej wspólnotę gruntową, gminie przysługuje prawo pierwokupu (art. 26 ust. 2 ustawy).

W wyniku nowelizacji (art. 8a ust. 1 ustawy) przyjęto, że określenie nieruchomości stanowiących wspólnotę gruntową, ustalenie wykazu uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej oraz wykazu obszarów gospodarstw rolnych przez nich posiadanych i wielkości przysługujących im udziałów we wspólnocie następuje na wniosek złożony nie później niż do dnia 31 grudnia 2016 r. przez uprawnionego do udziału we wspólnocie gruntowej, o którym mowa w art. 6 ust. 1 lub 2, albo przez jego następcę prawnego. Przepisy art. 8a ust. 2 i 3 określają elementy wniosku oraz dowody, jakie wnioskodawca powinien dołączyć do wniosku. W przypadku wspólnot gruntowych nie wchodzi tu w rachubę, co do zasady, indywidualne dokumenty potwierdzające poszczególne udziały we wspólnocie gruntowej, lecz dokumenty dotyczące całej wspólnoty w postaci danych zawartych w ewidencji gruntów oraz tzw. tabelach nadawczych zawierających informacje o wszystkich udziałowcach. Stąd też nie istnieje raczej ryzyko, że zostanie ustalona tylko część uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej. Starosta wydaje decyzję o ustaleniu, które nieruchomości spośród tych wymienionych w art. 1 ust. 1 stanowią wspólnotę gruntową, a także o ustaleniu wykazu uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej oraz wykazu obszarów gospodarstw rolnych przez nich posiadanych i wielkości przysługujących im udziałów we wspólnocie. Obszary gospodarstw rolnych osób uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej określa się według danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków (art. 8a ust. 4–6 ustawy). W przypadku gdy nie jest możliwe ustalenie uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej, o których mowa w art. 6 ust. 1 lub 2, starosta wydaje decyzję o nieustaleniu wykazu uprawnionych do udziału we wspólnocie na podstawie art. 6 ust. 1 lub 2 (art. 8a ust. 7 ustawy). Gdy decyzja taka stała się ostateczna, ustalenie, które nieruchomości stanowią wspólnotę gruntową, a także ustalenie wykazu uprawnionych do udziału we wspólnocie oraz wykazu obszarów gospodarstw rolnych przez nich posiadanych i wielkości przysługujących im udziałów we wspólnocie gruntowej następuje na wniosek uprawnionego do udziału we wspólnocie gruntowej, o którym mowa w art. 6a (art. 8c ust. 1

ustawy). W art. 8c ust. 2–6 uregulowano szczegółowo tryb postępowania w tym przedmiocie. Starosta wydaje decyzję o ustaleniu wykazu uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej, o których mowa w art. 6a, oraz wykazu obszarów gospodarstw rolnych przez nich posiadanych i wielkości przysługujących im udziałów we wspólnocie (art. 8d ustawy). Gdy ustalenie uprawnionych do udziału we wspólnocie nie było możliwe również w tym trybie, starosta wydaje decyzję o nieustaleniu wykazu uprawnionych do udziału we wspólnocie (art. 8e ustawy).

W takim przypadku (a więc gdy zawiodły oba tryby – z art. 8a i 8c ustawy) znowelizowana ustawa wskazuje podmioty uprawnione do nieodpłatnego nabycia na własność nieruchomości oznaczonych w ewidencji gruntów i budynków jako wspólnota gruntowa. Są to mianowicie gminy właściwe ze względu na położenie nieruchomości oznaczonych w ewidencji gruntów i budynków jako wspólnota gruntowa. Gmina jako nabywca może przeznaczyć te nieruchomości wyłącznie na cele, o których mowa w art. 24 ust. 2 Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, związane z realizacją zadań własnych gminy. Nabycie tych nieruchomości przez gminę następuje na jej wniosek (art. 8g–8i). W przypadku gdy gmina nie złoży wniosku lub zostanie wydana ostateczna decyzja odmawiająca nabycia przez gminę własności nieruchomości, o których mowa w art. 8g, własność tych nieruchomości zgodnie z art. 8k przechodzi na Skarb Państwa. Nabycie nieruchomości stanowiących wspólnoty gruntowe przez gminę albo Skarb Państwa następuje w drodze decyzji administracyjnej. Decyzje w tej sprawie wydaje wojewoda, a organem wyższego stopnia jest minister właściwy do spraw rozwoju wsi. Ostateczne decyzje wojewody w tym przedmiocie stanowią podstawę do dokonania wpisów w księdze wieczystej (art. 8j, 8l).

4. Spółka do zarządu i gospodarowania wspólnotą gruntową

Osoby uprawnione do udziału we wspólnocie gruntowej powinny utworzyć spółkę do sprawowania zarządu nad wspólnotą i do właściwego zagospodarowania gruntów wchodzących w skład tej wspólnoty. Utworzenie spółki następuje w drodze uchwały powziętej większością głosów uprawnionych do udziału we wspólnocie, przy obecności przynajmniej ich połowy. Członkami spółki są osoby uprawnione do udziału we wspólnocie gruntowej (art. 16 ust. 1 i 2 ustawy). Członkami spółki mogą być również posiadacze gruntów przyległych do wspólnoty gruntowej na warunkach określonych w statucie. Spółka taka jest osobą prawną i działa na podstawie statutu (art. 15 ust. 1 ustawy).

Statut spółki powinien określać:

1. nazwę i siedzibę spółki oraz przedmiot jej działalności;
2. prawa i obowiązki członków spółki;
3. organy spółki, sposób ich powoływania i zakres działania;
 - a. rodzaje czynności prawnych dokonywanych przez spółkę, których podjęcie wymaga uchwały zebrania członków³⁴;
 - b. warunki reprezentowania spółki oraz zaciągania zobowiązań majątkowych;
4. warunki dopuszczenia do spółki posiadaczy gruntów przyległych do wspólnoty gruntowej;
5. warunki dopuszczenia do użytkowania gruntów i urządzeń spółki osób niebędących członkami spółki;
6. podział dochodów i strat;
7. sposób rozwiązywania i likwidacji spółki (art. 17 ustawy).

Statut spółki i jego zmiany zatwierdza starosta w drodze decyzji. Z dniem, w którym decyzja o zatwierdzeniu statutu spółki stała się ostateczna, spółka nabywa osobowość prawną. Nazwa spółki i skład zarządu spółki oraz obszar wspólnoty gruntowej i wykazy uprawnionych do korzystania z tej wspólnoty podlegają z urzędu wpisowi do ewidencji gruntów. Wszelkie późniejsze zmiany w obszarze wspólnoty gruntowej i w wykazie osób uprawnionych, jak również zmiana statutu i zmiany w składzie osobowym zarządu zgłasza do ewidencji zarząd spółki (art. 18 ust. 1 i 2 ustawy). Za zobowiązania spółki odpowiada spółka całym swoim majątkiem (art. 20 ust. 1 ustawy). Z kolei członkowie spółki odpowiadają za zobowiązania spółki tylko do wysokości wartości ich udziałów w tej wspólnocie, jeżeli chodzi jednak o zobowiązania spółki otworzonej do zagospodarowania gruntów określonych w art. 1 ust. 2 ustawy – odpowiednio do wysokości udziału w korzyściach osiągniętych z tych gruntów (art. 20 ust. 2 ustawy). W myśl art. 19 u.z.w.g., przy podejmowaniu uchwały na zebraniach członków spółki każdy członek ma prawo tylko do jednego głosu bez względu na wielkość swojego udziału w tej wspólnocie (art. 9 ustawy)³⁵.

³⁴ W myśl § 9 Zarządzenia Ministrów Rolnictwa oraz Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego z dnia 29 kwietnia 1964 r. w sprawie ustalenia wzoru statutu spółki dla zagospodarowania wspólnoty gruntowej, organami spółki są: + 1) ogólne zebranie członków; 2) zarząd; 3) komisja rewizyjna. Stosownie zaś do jego § 10 ust. 1, ogólne zebranie członków spółki jest najwyższym jej organem. Regulowanie kwestii zarządu wspólnotami gruntowymi w zarządzeniu budzi zastrzeżenia w kontekście katalogu źródeł prawa wyznaczonego w art. 87 Konstytucji RP (zob. też G. Jędrejek, *op. cit.*, s. 155).

³⁵ Takie rozwiązanie należy ocenić krytycznie. Tak też uważał G. Jędrejek – jego zdaniem powyższa zasada ma swoje uzasadnienie w przypadku osób prawnych typu korporacyjnego, jak stowarzyszenie, do których nie można zaliczyć spółki powołanej do zagospodarowania wspólnot gruntowych. Obowiązki powyższej zasady sprawia, że współwłaściciel gruntów wspólnoty, którego udział wynosi 1/3, zostanie przegłosowany przez

Jeżeli uchwała:

1. została podjęta z naruszeniem prawa lub statutu spółki;
2. narusza zasady prawidłowego gospodarowania gruntami wchodzącymi w skład wspólnoty gruntowej;
3. narusza interesy poszczególnych członków spółki

możliwe jest wytoczenie powództwa o uchylenie uchwały spółki w terminie 30 dni od dnia otrzymania informacji o uchwale, jednak nie później niż w terminie 6 miesięcy od dnia jej podjęcia (art. 19a ust. 1 ustawy). Prawo do wytoczenia powództwa przysługuje:

1. zarządowi, komisji rewizyjnej oraz poszczególnym ich członkom;
2. członkowi spółki, który głosował przeciwko uchwale, a po jej powzięciu zażądał zaprotokołowania sprzeciwu;
3. członkowi spółki bezzasadnie niedopuszczonemu do udziału w ogólnym zebraniu członków;
4. członkowi spółki, który nie był obecny na ogólnym zebraniu członków, jedynie w przypadku wadliwego zwołania ogólnego zebrania członków lub też podjęcia uchwały w sprawie nieobjętej porządkiem obrad.

Prawo do wytoczenia powództwa przysługuje także właściwemu wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) z zastrzeżeniem przypadku, gdy uchwała narusza interesy poszczególnych członków spółki (art. 19a ust. 2 i 3 ustawy)³⁶.

Spółka jest uprawniona do wnoszenia i utrzymywania na wspólnocie gruntowej urządzeń potrzebnych dla osiągnięcia celów spółki (art. 22 ustawy). Nadzór nad działalnością spółki sprawuje właściwy wójt (burmistrz, prezydent miasta) (art. 23 ustawy). W wyroku z dnia 9 listopada 1971 r.³⁷ Sąd Najwyższy prawidłowo uznał, że gdy chodzi o wspólnotę gruntową, to jest ona reprezentowana przez spółkę, której członkami są osoby uprawnione do udziału we wspólnocie, przy czym spółka jest osobą prawną (art. 15 ustawy), reprezentowaną przez swe statutowe organy. W żadnym więc wypadku ogół mieszkańców wsi nie może reprezentować wspólnoty gruntowej. W postanowieniu z dnia 18 kwietnia 1997 r.³⁸ stwierdzono, że do zarządu gruntami tworzącymi wspólnotę gruntową oraz jej reprezentowania powinna zostać powołana spółka. Legitymowanym czynnie do wystąpienia z wnioskiem o stwierdzenie nabycia własności w drodze

co najmniej dwóch pozostałych współwłaścicieli. Zdaniem Jędrejka trudno jest uznać, że rozwiązanie takie jest zgodne z zagwarantowaną przez Konstytucję RP szczególną ochroną prawa własności – wyrażoną w art. 21 i 64 (zob. tenże, *op. cit.*, s. 156).

³⁶ Przed nowelizacją ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych nie istniała w niej żadna forma kontroli sądowej organów spółek do zagospodarowania wspólnot gruntowych.

³⁷ Sygn. akt III CRN 310/71, LEX nr 7013.

³⁸ Sygn. akt II CKU 28/97, LEX nr 30381.

zasiedzenia jest zatem spółka. W uchwale z dnia 25 października 1995 r.³⁹ również wywiedziono, że w sprawie o zasiedzenie własności nieruchomości wchodzącej w skład wspólnoty to nie uczestnicy wspólnoty, ale spółka jest uczestnikiem postępowania. Jeżeli spółka nie została powołana do zarządu nieruchomością należącą do wspólnoty, to rzeczą wnioskodawcy jest uzupełnienie tego braku. W takim wypadku sąd, w którym sprawa się toczy, powinien wykorzystać swoje uprawnienie przewidziane w art. 177 § 1 i 2 k.p.c. Wreszcie w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 23 sierpnia 1968 r.⁴⁰ uznano, że z uwagi na to, iż ustawa przekazała zarząd wspólnotami gruntowymi specjalnym spółkom, legitymacja czynna do wytoczenia powództwa windykacyjnego co do działki stanowiącej część gruntów wspólnoty przysługuje jedynie spółce, a nie poszczególnym współwłaścicielom. W uchwale z dnia 7 marca 2008 r.⁴¹ Sąd Najwyższy stwierdził z kolei, że kurator ustanowiony przez sąd dla spółki utworzonej do sprawowania zarządu nad wspólnotą gruntową powinien niezwłocznie zwołać zebranie jej członków w celu powołania zarządu spółki. Kurator taki nie może sam powołać zarządu spółki⁴².

Spółka powołana do zarządu i zagospodarowania gruntów wspólnoty gruntowej jest szczególną osobą prawną i nie ma nic wspólnego, poza swoją nazwą, ze spółką prawa handlowego. Nie stosuje się do niej przepisów Kodeksu spółek handlowych⁴³. Nie powinno się jednak *a priori* wykluczać możliwości sięgnięcia do nich *per analogiam* w kwestiach nieuregulowanych w ustawie o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, np. dotyczących likwidacji spółki powołanej do zarządzenia wspólnotą⁴⁴. Można ją co najwyżej zaliczyć do tzw. spółek prawa administracyjnego⁴⁵, przez które uznaje się zreszczenia

³⁹ Sygn. akt III CZP 149/95, LEX nr 30381.

⁴⁰ Sygn. akt III CZP 73/68, OSNC 1998, nr 3, poz. 39.

⁴¹ Sygn. akt III CZP 8/08, OSNC 2009, nr 4, poz. 50.

⁴² Zob. szerzej w tej kwestii G. Jędrejek, *op. cit.*, s. 157–161.

⁴³ W wyroku z dnia 8 grudnia 2011 r., sygn. akt IV CSK 188/11, LEX nr 1168550 (na gruncie poprzedniego stanu prawnego), SN był zdania, że podstawę ustalenia osób uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej, podlegających zawiadomieniu o ogólnym zebraniu członków spółki do sprawowania zarządu nad wspólnotą i do właściwego zagospodarowania gruntów wchodzących w skład wspólnoty, stanowią dane zawarte w ewidencji gruntów. Istnieje możliwość stwierdzenia w ramach powództwa o ustalenie, którego dotyczy art. 189 k.p.c., nieważności uchwały ogólnego zebrania członków spółki do zagospodarowania wspólnoty gruntowej z powodu jej sprzeczności z ustawą. Uchwały zebrania członków spółki do zagospodarowania wspólnoty gruntowej skierowane na wywołanie skutków prawnych w sferze stosunków cywilnoprawnych podlegają przepisowi art. 58 § 1 k.c. – jako czynności prawne, w odniesieniu do których, inaczej niż w przypadku uchwał walnego zgromadzenia akcjonariuszy lub uchwał wspólników spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, nie przewidziano przepisów szczególnych wyłączających taką możliwość (art. 252 § 1 i art. 425 § 1 k.s.h.).

⁴⁴ Zob. G. Jędrejek, *op. cit.*, s. 161.

⁴⁵ Zob. np. wyrok WSA w Kielcach z dnia 17 czerwca 2008 r., sygn. akt II SA/Ke 251/08, LEX nr 511548, J. Szachulowicz, *Spółki prawa administracyjnego*, „Przegląd Sądowy” 2004, nr 2, s. 4.

osób powołanych do nadzorowania wspólnych przedsięwzięć. Jako przykłady najczęściej spotykanych spółek tego rodzaju podaje się spółki wodne czy właśnie spółki powołane do administrowania wspólnotami gruntowymi. Nadzór i kontrolę nad działalnością spółki wodnej sprawuje właściwy miejscowo starosta (art. 462 ustawy Prawo wodne). Z kolei nadzór nad działalnością spółki powołanej do administrowania wspólnotą gruntową sprawuje właściwy wójt (burmistrz, prezydent miasta) (art. 23 u.z.w.g.).

Stosownie do art. 25 ust. 1 omawianej ustawy, jeżeli uprawnieni do udziału we wspólnocie gruntowej w terminie 3 miesięcy od dnia ustalenia wykazu uprawnionych⁴⁶ nie przedstawią do zatwierdzenia właściwemu wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) statutu spółki, organ ten utworzy spółkę przymusową, nada jej statut oraz wyznaczy organy spółki spośród osób uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej. Jeżeli osoby wybrane lub wyznaczone do organów spółki odmówią uczestniczenia w tych organach lub jeżeli działalność tych organów nie będzie osiągała celu, w którym spółka została utworzona, a w szczególności w razie nienależytego zagospodarowania gruntów wchodzących w skład wspólnoty, właściwy wójt (burmistrz, prezydent miasta) może powołać organy spółki spośród osób niebędących członkami spółki (ust. 2 ustawy). Osobom niebędącym członkami spółki wyznaczonym do organów spółki właściwy wójt (burmistrz, prezydent miasta) ustali odpowiednie wynagrodzenie, które obciąża spółkę (ust. 3 ustawy).

W piśmiennictwie nie brak głosów nieznanujących uzasadnienia dla istnienia spółek w celu zarządzania wspólnotami gruntowymi. Utrzymana w nowelizacji koncepcja ustawodawcy, mówiąca o zarządzaniu wspólnotą przez spółkę, która pomimo posiadania osobowości prawnej nie jest właścicielem gruntów wchodzących w skład wspólnoty, uznawana była za mającą charakter sztuczny⁴⁷. Obligatoryjne tworzenie takich spółek przyjmowano niekiedy za ekonomicznie nieefektywne oraz za niedostosowane do specyfiki środowisk wiejskich. Postulowano więc stosowanie do nich przepisów Kodeksu cywilnego regulujących współwłasność w częściach ułamkowych⁴⁸. Wydaje się jednak, że zarzuty te są przesadzone, zwłaszcza na gruncie aktualnego stanu prawnego. Zdaniem autora utrzymanie instytucji spółki do zarządzania wspólnotą w ustawie nowelizującej nie było błędem ustawodawcy. Wydaje się nawet, że stosowanie przepisów Kodeksu cywilnego o zarządzie rzeczą wspólną (art. 199 i nast. k.c.) mogłoby się nie sprawdzić w przypadku wspólnot gruntowych.

⁴⁶ Termin ten nie jest terminem instrukcyjnym, lecz prekluzyjnym.

⁴⁷ Zob. np. G. Jędrejek, *op. cit.*, s. 151.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 165–166.

Istotnym *novum*, jakie przyniosła nowelizacja, jest norma art. 30a u.z.w. g, zgodnie z którą uprawnieni do udziału we wspólnocie gruntowej mogą podjąć uchwałę o przekształceniu wspólnoty gruntowej we współwłasność w częściach ułamkowych. Uchwała w tej sprawie jest podejmowana jednogłośnie przez wszystkich uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej. W przypadku braku jednomyślności stosuje się odpowiednio art. 199 zd. 2 k.c. Uchwała taka powinna określać współwłaścicieli nieruchomości i wielkość przypadających im udziałów we współwłasności. Wielkość udziału, jaki przysługuje współwłaścicielowi, odpowiada wielkości udziału, jaki przypadają mu we wspólnocie gruntowej. Uchwała, o której mowa, wymaga formy aktu notarialnego. Z dniem podjęcia takiej uchwały następuje otwarcie likwidacji spółki (art. 30b ustawy)⁴⁹.

5. Poglądy doktryny i judykatury na temat charakteru prawnego wspólnot gruntowych

Na temat charakteru prawnego wspólnot gruntowych istnieją w piśmiennictwie zasadniczo trzy zapatrywania.

Pierwszy, odosobniony pogląd na tę kwestię przedstawił J. Szachułowicz⁵⁰. W jego ocenie grunty stanowiące wspólnoty gruntowe stanowiły własność Skarbu Państwa, zaś w wyniku komunalizacji stały się własnością gminy. Z kolei obciążenia w postaci uprawnień udziałowców są ograniczonymi prawami rzeczowymi. Ujmuje on ustanowione na nieruchomości uprawnienia członków wspólnoty jako ograniczone prawa rzeczowe, przyjmując, że uprawnionym do udziałów we wspólnocie gruntowej przysługują nienazwane ograniczone prawa rzeczowe do gruntów wspólnoty.

Pogląd ten poddany został słusznej krytyce m.in. przez S. Rudnickiego⁵¹, który wywodził, że jest on sprzeczny z obowiązującą w polskim systemie prawnym zasadą *numerus clausus* praw rzeczowych, zgodnie z którą katalog ten jest zamknięty i jeśli idzie o ograniczone prawa rzeczowe (*iura in re aliena*), obejmuje użytkowanie, służebność, zastaw, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu oraz hipotekę. Ponadto fakt,

⁴⁹ Takie rozwiązanie postulowano w nauce (zob. P. Parzych, E. Rymarczyk, A. Szabat-Pręcikowska, *op. cit.*, s. 45). W piśmiennictwie dostrzega się w nim jednak zarówno zalety, jak i wady (zob. szerzej K. Marciniuk, *op. cit.*, s. 540–544).

⁵⁰ Zob. J. Szachułowicz, *Status prawny wspólnot gruntowych*, „Przegląd Sądowy” 2002, nr 9, s. 70.

⁵¹ Zob. S. Rudnicki [w:] G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2009, s. 814; S. Rudnicki, *Własność nieruchomości*, Warszawa 2007, s. 29. Zob. też R. Szarek, *Komunalizacja mienia gromadzkiego*, „Radca Prawny” 1997, nr 6, s. 53.

iż wspólnoty gruntowe (ściślej mówiąc – wchodzące w ich skład grunty) nie należą do Skarbu Państwa, wynika wyraźnie choćby z przepisów art. 7, 10, 26 ust. 3⁵² i art. 30 ustawy.

W piśmiennictwie i judykaturze zdecydowanie przeważa inne zapatrywanie, zgodnie z którym wspólnota gruntowa jest szczególną odmianą współwłasności ułamkowej, z pewnymi cechami współwłasności przymusowej. Podnosi się, że współwłasność w częściach ułamkowych ma w zasadzie jednolity charakter, ale w jej ramach występują pewne odmiany spowodowane swoistością określonych stosunków ekonomicznych. Dotyczy to w szczególności: współwłasności przymusowej, współwłasności siedlisk, współwłasności spadkowej i właśnie współwłasności wspólnot gruntowych⁵³.

J. Ignatowicz przeciwstawiał się przede wszystkim wysuwanej w piśmiennictwie sugestii, że grunty wspólnot gruntowych stanowią majątek odpowiedniej spółki jako osoby prawnej. Podnosił, że spółki te są wprawdzie osobami prawnymi, ale do nich należy jedynie zarząd gruntami, w których udziały wchodzi do majątku wspólnego. Nie zgadzał się też z poglądem, że jest to współwłasność łączna, gdyż współwłasności tej brak podstawowej cechy charakteryzującej współwłasność łączną. Nie jest ona mianowicie oparta na stosunku osobistym łączącym pewne osoby i tym samym nie spełnia względem takiego stosunku roli służebnej. W konsekwencji uznawał, że wspólnota gruntowa stanowi współwłasność *sui generis*, niemającą odpowiednika w polskim prawie. Jednakże wobec zasady, że wspólność dzieli się tylko na dwie podstawowe formy, wspólnotę gruntową zaliczał do swoistej odmiany współwłasności w częściach ułamkowych, z którą zresztą, w jego ocenie, ma ona najwięcej wspólnego (istnienie udziałów). Przyznawał, że częściowo jest ona także zbliżona do współwłasności przymusowej (zakaz żądania podziału), ale istotnie się od niej różni (ograniczona wprawdzie, ale istniejąca możliwość zbycia udziału)⁵⁴. W innym miejscu wywodził, że chociaż do zarządzania wspólnotami gruntowymi powołane są specjalne spółki będące osobami prawnymi, to jednak podmiotami tej postaci własności są rolnicy, uczestnicy spółki; ich własność stanowi przy tym swoistą postać współwłasności w częściach ułamkowych⁵⁵.

⁵² Ustawa nowelizująca uchyliła go. Przewidywał on, że zgoda właściciwego do spraw rolnych i leśnych organu prezydium powiatowej rady narodowej nie jest wymagana w razie zbycia wspólnoty gruntowej na rzecz Państwa, jak również w razie zamiany gruntów wchodzących w skład wspólnoty na grunty państwowe.

⁵³ Zob. np. J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *op. cit.*, s. 122. Por. też K. Dadańska, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2017, s. 152–155.

⁵⁴ Zob. J. Ignatowicz, *op. cit.* Tak też J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *op. cit.*, s. 123–124.

⁵⁵ Zob. J. Ignatowicz, *Rozdział V. Wykonywanie własności ze względu na jej formę [w:] System prawa cywilnego. Prawo własności i inne prawa rzeczowe, idem (red.), Wrocław 1976, s. 183–184.*

S. Rudnicki uważa, że instytucja wspólnot gruntowych jest uregulowanym w ustawie o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych szczególnym rodzajem wspólności rządzącej się swoimi prawami, której przedmiotem są określone w niej nieruchomości. Ustawa ta ma charakter przepisów szczególnych wyłączających przepisy Kodeksu cywilnego o współwłasności, które nie mają zastosowania do wspólnot gruntowych. Nie rozstrzygając wyraźnie charakteru podmiotowego wspólnoty gruntowej, ustawa nadała jej szczególną konstrukcję prawną odrębną od przepisów prawa cywilnego o współwłasności⁵⁶. W innym miejscu Rudnicki stwierdza jednak, że instytucja ta jest szczególnego rodzaju współwłasnością rządzącą się swoimi prawami. Dodaje, że ustawa o gospodarowaniu wspólnotami gruntowymi ma charakter przepisów szczególnych w stosunku do przepisów Kodeksu cywilnego o współwłasności, które do wspólnot gruntowych stosuje się tylko odpowiednio, tzn. w zakresie w niej nieuregulowanym i jeżeli nie byłoby to niezgodne z naturą prawną wspólnoty gruntowej. Nie rozstrzygając wyraźnie charakteru podmiotowego wspólnoty gruntowej, ustawa nadała jej szczególną konstrukcję prawną odrębną od przepisów prawa cywilnego o współwłasności⁵⁷.

W ocenie K. Dadańskiej⁵⁸, ustawa o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, której przepisy stanowią *lex specialis* w stosunku do przepisów Kodeksu cywilnego, nie rozstrzyga wyraźnie charakteru podmiotowego wspólnoty gruntowej. Zdaniem autorki należy przyjąć, że wspólnota gruntowa jest odrębną od przepisów Kodeksu cywilnego konstrukcją prawną, szczególnym rodzajem współwłasności, o czym świadczą postanowienia art. 7, 10, 26 ust. 3 i art. 30 ustawy.

P. Parzych, E. Rymarczyk i A. Szabat-Pręcikowska są zdania, że wspólnota gruntowa nie jest zrzeszeniem ani stowarzyszeniem, lecz nieruchomością. Przyznają, że mając na względzie art. 46 k.c., nie do końca można się z tym zgodzić. Przyjmując jednak wspólnotę jako nieruchomość, w ich ocenie stanowi ona przedmiot współwłasności o pewnych szczególnych cechach, która powstała w dość odległej przeszłości i w innym niż obecnie systemie gospodarczym. Wspólnota gruntowa nie jest podmiotem, lecz nieruchomością lub zbiorem nieruchomości stanowiących przedmiot współwłasności o pewnych szczególnych cechach, trudnych do zdefiniowania⁵⁹.

⁵⁶ Zob. S. Rudnicki, *op. cit.*, s. 29.

⁵⁷ Zob. S. Rudnicki [w:] G. Bieniek, S. Rudnicki, *op. cit.*, s. 813.

⁵⁸ K. Dadańska, *op. cit.*, s. 153.

⁵⁹ P. Parzych, E. Rymarczyk, A. Szabat-Pręcikowska, *op. cit.*, s. 38.

Koniecznym należy odnotować jeszcze trzecie stanowisko prezentowane przez M. Ptaszyka⁶⁰ i aprobowane przez G. Jędrejka⁶¹ oraz K. Marciniuka⁶². Zgodnie z nim w przypadku wspólnoty gruntowej nie można mówić o współwłasności, gdyż w skład wspólnot gruntowych oprócz rzeczy – a więc nieruchomości rolnych, leśnych i obszarów wodnych – wchodzi także prawo użytkowania wspólnych gruntów oraz ich posiadanie. Dlatego też bardziej poprawne jest mówienie nie o „współwłasności”, lecz o „wspólności gruntowej”. Z tego względu Ptaszyk definiował wspólnotę gruntową jako zespół praw rzeczowych (własności lub użytkowania) na nieruchomościach gruntowych:

1. pochodzących z określonych ustawowo źródeł (art. 1 ust. 1 u.z.w.g.);
2. pozostających we wspólnym użytkowaniu określonej umownie lub administracyjnie grupy mieszkańców wsi, posiadających miejsce zamieszkania lub gospodarstwo rolne w danej miejscowości;
3. użytkowanych obowiązkowo w ramach specjalnie w tym celu powołanej osoby prawnej⁶³.

Z kolei K. Rudol jest zdania, że wspólnota gruntowa jest szczególnego rodzaju instytucją prawa rolnego, zbliżoną konstrukcyjnie do współwłasności w częściach ułamkowych. Jej treścią jest uprawnienie do zbiorowego władania gruntami zaliczanymi w skład wspólnoty przez podmioty zamieszkujące bądź posiadające gospodarstwo rolne w miejscowości położenia wspólnoty. Zarząd oraz gospodarowanie nieruchomościami wspólnot gruntowych powierzone są celowo powołanej do tego spółce, zrzeszającej osoby uprawnione do udziału w danej wspólnotcie. Spółka ta wyposażona została w legitymację do reprezentowania wspólnoty w postępowaniach sądowych i administracyjnych⁶⁴. Jeśli idzie o wskazane na wstępie postanowienie Sądu Rejonowego w H., jest zdania, że wynika ono z błędnej wykładni celowościowej art. 1 Ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece w związku z uchylonym art. 11 ustawy, wskutek niewłaściwego przyjęcia, że ustawa o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych umożliwi założenie księgi wieczystej dla nieruchomości wchodzących w skład wspólnoty jedynie w sytuacji ziszczenia się przesłanek z art. 8j, 8l i 30a ust. 1 ustawy. W jego ocenie, sąd wyszedł z błędnego założenia, że pomimo zajścia wyżej wymienionych

⁶⁰ M. Ptaszyk, *op. cit.*, s. 156.

⁶¹ K. Marciniuk, *op. cit.*, s. 537.

⁶² G. Jędrejek, *op. cit.*, s. 153.

⁶³ M. Ptaszyk, *op. cit.*, s. 166.

⁶⁴ K. Rudol, *op. cit.*, s. 74 i 78.

przesłanek stosunek wspólnoty gruntowej trwa nadal, pomimo iż w rzeczywistości powyższe zdarzenia skutkują likwidacją wspólnoty oraz przekształceniem jej odpowiednio w prawo własności lub współwłasności w częściach ułamkowych. Takie przekształcenie w sposób oczywisty umożliwi ujawnienie tych praw w księdze wieczystej, przy czym nie jako wspólnota gruntowa, ale jako własność lub współwłasność⁶⁵.

Wyjaśniając istotę wspólnoty gruntowej, Sąd Najwyższy określił ją mianem współwłasności *sui generis*. Wskazywał, że chociaż wspólnota gruntowa zbliża się do współwłasności, stanowi współwłasność o szczególnych cechach, niepodlegającą podziałowi, rządzącą się własnymi, odrębnymi zasadami i przepisami. Jej istotą jest uprawnienie do udziału we wspólnocie gruntowej w postaci korzystania z objętych nią gruntów, zgodnie z ich przeznaczeniem, przysługujące osobom fizycznym lub prawnym posiadającym gospodarstwa rolne⁶⁶. W ocenie Sądu, udziałowcowi wspólnoty gruntowej nie przysługują uprawnienia wynikające z przepisów Kodeksu cywilnego o współwłasności w takim zakresie, w jakim byłoby to sprzeczne z zasadami wynikającymi z przepisów ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych oraz ze statutu spółki powołanej do zarządu wspólnotą i właściwego zagospodarowania gruntów wchodzących w jej skład.

W postanowieniu z dnia 4 lipca 1997 r.⁶⁷, sformułowanym niejako w tym „duchu”, Sąd Najwyższy stanął na stanowisku, że w ramach postępowania o dział spadku obejmującego gospodarstwo rolne, z którego posiadaniem związany jest udział we wspólnocie gruntowej, dopuszczalne jest przyznanie tego udziału w całości temu spadkobiercy, który nie otrzymuje spadkowego gospodarstwa w całości lub w części, jeżeli posiada on już udział w tej wspólnocie albo też posiada gospodarstwo rolne w tej samej wsi lub we wsiach przylegających do wspólnoty (art. 27 i 29 ustawy). Pogląd wyrażony w tym wyroku jest natomiast zbyt krańcowy – z powołaniem się na zapatrywanie zawarte w uchwale z dnia 23 sierpnia 1968 r.⁶⁸ i uściślone w uchwale z dnia 9 grudnia 1969 r.⁶⁹, iż przepisy Kodeksu cywilnego o współwłasności w ogóle nie mają zastosowania do wspólnot gruntowych (również w drodze analogii). W piśmiennictwie dość zgodnie i trafnie uznaje się wszak, że przepisy ustawy o zagospodarowaniu

⁶⁵ Sygn. akt III, s. 78.

⁶⁶ Zob. uchwała SN z dnia 23 sierpnia 1968 r., sygn. akt III CZP 73/68, OSNCP 1969, nr 5, poz. 90; uchwała SN z dnia 9 grudnia 1969 r., sygn. akt III CZP 89/69, OSNCP 1070, nr 10, poz. 173.

⁶⁷ Sygn. akt II CKN 227/97. Zob. uchwała SN z dnia 9 grudnia 1969 r., III CZP 89/69, OSNC 1970, Nr 10, poz. 173.

⁶⁸ Sygn. akt III CZP 73/68, OSNCP 1969, z. 5, poz. 90.

⁶⁹ Sygn. akt III CZP 89/69, OSNCP 1970, z. 10, poz. 173.

wspólnot gruntowych stanowią *lex specialis* w stosunku do przepisów Kodeksu cywilnego o współwłasności, które do wspólnot gruntowych stosuje się tylko odpowiednio, tzn. w zakresie nieuregulowanym w tej ustawie szczególnej i o ile nie byłoby to niezgodne z naturą prawną wspólnoty gruntowej⁷⁰. Sięgnięcie zatem *per analogiam legis* do przepisów Kodeksu cywilnego o współwłasności jest dlatego uprawnione w kwestiach nieuregulowanych w ustawie o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (*ubi eadem legis ratio ibi eadem legis dispositio*), a z pewnością nie można z góry (*a priori*) wykluczyć takiej możliwości.

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 17 sierpnia 2011 r.⁷¹ uznano, że wspólnota gruntowa nie jest żadnym podmiotem, lecz stanowi nieruchomości (zespół nieruchomości) będącą przedmiotem współwłasności o pewnych szczególnych cechach. Istotą tej współwłasności jest uprawnienie do udziału we wspólnocie gruntowej w postaci korzystania z objętych nią gruntów zgodnie z ich przeznaczeniem, które przysługuje osobom fizycznym lub prawnym posiadającym gospodarstwa rolne. Zarząd nad tą nieruchomością (nieruchomościami) sprawuje spółka utworzona specjalnie w tym celu przez osoby uprawnione do udziału. Brak jest jednak analogii prawnej pomiędzy spółką utworzoną do sprawowania zarządu nad gruntami wspólnoty a spółką prawa handlowego. Aczkolwiek spółka powołana do zagospodarowania wspólnoty gruntowej posiada osobowość prawną, nie jest właścicielem tych gruntów. W momencie powołania spółka nie staje się właścicielem gruntu wspólnoty, lecz pełni tylko funkcje zarządcze. Grunty te stanowią w dalszym ciągu przedmiot własności osób uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej.

W ocenie autora i w świetle brzmienia przepisów art. 1–3 ustawy, uprawnione jest stwierdzenie, iż wspólnota gruntowa to specyficzny byt prawny (konstrukcja prawna) definiowany od strony przedmiotowej, a nie podmiotowej⁷². Jest to swoisty zbiór praw do gruntów rolnych, leśnych i obszarów wodnych. Tworzą ją przecież z mocy prawa właśnie tak określone grunty, a nie ich właściciele. Co więcej, członkowie wspólnoty mogą mieć różny tytuł prawny do władania tymi gruntami. Nie zawsze musi być to prawo własności przysługujące im niepodzielnie – może być to także użytkowanie bądź posiadanie przysługujące niepodzielnie członkom wspólnoty. Sąd Najwyższy w swoim

⁷⁰ Tak trafnie np. S. Rudnicki [w:] G. Bieniek, S. Rudnicki, *Wspólnoty gruntowe [w:] Nieruchomości..., op. cit., s. 813.*

⁷¹ Sygn. akt II SA/Bk 809/10, LEX nr 898080.

⁷² Określenia „wspólnota” bliskie jest wspólnocie mieszkaniowej będącej tzw. ułomną osobą prawną (art. 331 k.c. w zw. z art. 6 Ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali). Nie uprawnia to jednak bynajmniej do formułowania tezy, że wspólnota gruntowa jest podmiotem prawa cywilnego.

postanowieniu⁷³ słusznie wywiódł, iż z art. 1 ust. 1 i 2 ustawy wynika zróżnicowany charakter tytułów do nieruchomości zaliczonych do wspólnot gruntowych. Odwołanie w ustawie z jednej strony do takich przesłanek jak nadanie, otrzymanie, wydzielenie nieruchomości rolnych, leśnych oraz obszarów wodnych na wspólną własność, z drugiej zaś do nieruchomości stanowiących własność gminy (gromady), wyklucza znalezienie uniwersalnego reżimu prawnego wobec każdego z podmiotów wykonujących powyższe uprawnienia. Jeżeli bowiem określona nieruchomość jest np. własnością gminy i tereny te jedynie użytkowane są przez członków wspólnoty, to nie można takiej sytuacji porównać ze wspólnotą złożoną z nieruchomości przekazanej tym osobom na własność. Ustalenie aktualnego podmiotu i tytułu prawnego do nieruchomości wchodzących w skład wspólnoty gruntowej zależy zatem od wyjaśnienia tytułu i sposobu powstania określonej wspólnoty, przy czym obecnie na różne sposoby możliwe jest doprowadzenie do uaktualnienia wykazu uprawnionych do udziału we wspólnocie i wielkości przysługujących im udziałów.

Polski ustawodawca uregulował w Kodeksie cywilnym jedynie wspólność prawa własności, czyli współwłasność. Ta ostatnia nie jest samoistnym prawem rzeczowym, lecz stanowi jedynie odmianę prawa własności⁷⁴. Do współwłasności stosuje się wprost przepisy odnoszące się do własności. Brak regulacji prawnej wspólności praw innych niż własność jest równoznaczny z występowaniem tzw. luk tetycznych, które wymagają wypełnienia poprzez analogię. W tym przypadku zastosowanie znajdują *per analogiam legis* przepisy o współwłasności. E. Gniewek uznaje za wadliwie postawiony problem, czy przepisy o współwłasności winny być stosowane do wspólności innych praw analogicznie, czy jedynie odpowiednio, stwierdzając, że w razie luki prawnej stosujemy „odpowiednie” przepisy prawa w trybie *analogiae legis* (rzadziej *ex analogiae iuris*)⁷⁵. Tym samym przepisy o współwłasności mają szersze znaczenie i zastosowanie niż to wynika z ich podstawowego zakresu ujętego w księdze drugiej Kodeksu cywilnego (art. 195 i nast.).

Wspólnota gruntowa stanowi uregulowaną w ustawie o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (*lex specialis*) i niemającą odpowiednika w polskim prawie cywilnym szczególną postać wspólności, w swej naturze prawnej najbardziej

⁷³ Sygn. akt III CZP 54/19.

⁷⁴ Zob. np. E. Gniewek, *Rozdział VIII. Współwłasność [w:] System prawa prywatnego. Tom 3. Prawo rzeczowe, idem* (red.), Warszawa 2013, s. 672–675; J. Ignatowicz, *Rozdział V. Współwłasność [w:] J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, Prawo rzeczowe*, Warszawa 2012, s. 126; T.A. Filipiak [w:] T.A. Filipiak, J. Mojak, M. Nazar, E. Niezbecka, *Zarys prawa cywilnego*, Lublin 2006, s. 204. Z kolei Z.K. Nowakowski uważa, że współwłasność ułamkowa jest samoistnym stosunkiem prawnym, będącym prawem rzeczowym (*idem*, *Rozdział X. Współwłasność [w:] System prawa cywilnego. Tom II. Prawo własności i inne prawa rzeczowe*, J. Ignatowicz (red.), Wrocław 1976, s. 384).

⁷⁵ Zob. E. Gniewek [w:] *System prawa prywatnego...*, op. cit., s. 663.

zbliżoną do współwłasności w częściach ułamkowych. Nie jest to jednak przykład takiej współwłasności: jeśli dwóm bądź więcej podmiotom przysługuje niepodzielnie inne prawo niż własność, można mówić jedynie o wspólności tego prawa, a nie o współwłasności. To, że w praktyce obrotu w sposób nieuprawniony idzie się na jurydyczne „skróty” i utożsamia terminy „współwłasność” i „wspólność”, jest natomiast całkiem inną sprawą. W tym kontekście nie powinno się tracić z pola widzenia, że członkowie wspólnoty gruntowej mogą mieć nadane określone grunty jedynie do wspólnego użytkowania bądź posiadania. To ostatnie nie jest tymczasem w ogóle prawem podmiotowym (rzeczowym). Tylko w przypadku gdy grunty nadano członkom wspólnoty na niepodzielną własność, można by mówić o współwłasności w częściach ułamkowych *sui generis*. Ta swoistość wyraża się w ograniczeniu zbywania udziałów we wspólnocie oraz ograniczeniu żądania podziału wspólnoty. W zakresie nieuregulowanym w ustawie możliwe jest jednak stosowanie do tej wspólności w drodze *analogiae legis* przepisów Kodeksu cywilnego o współwłasności ułamkowej, o ile nie byłoby to niezgodne z naturą prawną wspólnoty gruntowej. Nazywanie wspólnoty gruntowej szczególną instytucją prawa rolnego zdaje się natomiast niewiele konkretnego proklamować; zwłaszcza że prawo rolne nie jest gałęzią systemu prawnego. Nietrafione jest też definiowanie wspólnoty gruntowej jako sposobu gospodarowania na gruntach rolnych, leśnych oraz obszarach wodnych⁷⁶. To właśnie te grunty rolne, leśne oraz obszary wodne stanowią wspólnotę gruntową, a nie gospodarowanie na nich.

6. Nieruchomość stanowiąca wspólnotę gruntową a wpis w dziale drugim księgi wieczystej

Jak wiadomo, dział drugi księgi wieczystej obejmuje wpisy własności i użytkowania wieczystego⁷⁷ (art. 24 Ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece⁷⁸). W § 32 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 listopada 2013 r. w sprawie zakładania i prowadzenia ksiąg wieczystych w systemie informatycznym przewidziano, że w dziale drugim księgi wieczystej zamieszcza się informacje na temat właściciela nieruchomości („Dział II. Własność” jest podzielony na rubryki: (2.2) – właściciel, (2.3) – właściciel wyodrębnionego lokalu, (2.4) – użytkownik wieczysty, (2.5) – uprawniony). Jeżeli prawo własności przysługuje kilku osobom, ujawnia się

⁷⁶ Tak I. Lipińska, *op. cit.*, s. 202.

⁷⁷ Pominięto tu prawo użytkowania wieczystego.

⁷⁸ T.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2204.

wszystkie te osoby, oznaczając ich udziały lub rodzaj wspólności o charakterze łącznym (np. wspólność ustawowa małżeńska) (§ 33–35 tego rozporządzenia).

Sądy wieczystoksięgowe różnie podchodzą do wpisu w dziale drugim księgi wieczystej, jeśli idzie o nieruchomości stanowiące wspólnoty gruntowe. W doktrynie wskazuje się rozmaite możliwości w tym zakresie.

1. Po pierwsze, za możliwe uznaje się dokonywanie wpisu Skarbu Państwa jako właściciela nieruchomości wspólnotowej, a ustanowione na nieruchomości uprawnienia do korzystania określonych podmiotów traktować należałoby jako ograniczone prawa rzeczowe.
2. Po drugie, za możliwe przyjmuje się dokonywanie wpisu współwłasności w częściach ułamkowych osób uprawnionych w stosunku do posiadanych przez nich udziałów.
3. Po trzecie, za możliwe uznaje się dokonywanie wpisu prawa własności na rzecz spółki wspólnoty gruntowej.
4. Po czwarte, wpis prawa własności w księdze wieczystej miałby być dokonywany na rzecz wspólnoty gruntowej z ewentualnym wskazaniem, że do zarządu i zagospodarowania wspólnoty powołana jest konkretna spółka wspólnoty gruntowej.

W ocenie K. Rudola⁷⁹ żadne z powyższych rozwiązań nie odzwierciedla rzeczywistej sytuacji prawnej nieruchomości z uwagi na brak możliwości konstrukcyjnego ujęcia wspólnoty w księdze wieczystej.

Niewątpliwie przepisy ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych nie pozwalają na wysnuenie jednoznacznego i jasnego wniosku odnośnie do tego, jaki podmiot lub podmioty należy ujawnić w dziale drugim księgi wieczystej dotyczącej nieruchomości tworzącej wspólnotę gruntową. Taki stan rzeczy ocenić należy negatywnie, choćby z uwagi na fakt, że przepisy tej ustawy były już przedmiotem nowelizacji, a niepodobna problematyki statusu własnościowego nieruchomości nie uznać za relewantną dla ustawodawcy. Dlatego należy postulować, by w przepisach ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych bądź ustawy o księgach wieczystych i hipotece, jak też w przepisach wykonawczych do tej ostatniej (Rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 września 2001 r. w sprawie prowadzenia ksiąg wieczystych i zbiorów dokumentów oraz Rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 lutego 2016 r. w sprawie zakładania i prowadzenia ksiąg wieczystych w systemie teleinformatycznym) wskazano, jak powinna przedstawiać się treść wpisu w dziale drugim księgi wieczystej odnośnie do nieruchomości

⁷⁹ Zob. K. Rudol, *op. cit.*, s. 76–77.

wchodzących w skład wspólnoty gruntowej. Prawo cywilne nie zna nieruchomości niczyich. Zatem w dziale drugim księgi wieczystej konieczne jest dokonanie wpisu prawa własności.

Prima facie, skoro wspólnoty gruntowe przypominają w swej naturze prawnej współwłasność w częściach ułamkowych, uprawnionym jawi się stwierdzenie, że w dziale drugim księgi wieczystej dotyczącym gruntu wspólnoty gruntowej wpisać należy, z zaznaczeniem wielkości przysługujących udziałów, osoby fizyczne i prawne uprawnione do udziału we wspólnocie gruntowej. Takie rozwiązanie korespondowałoby z normą z art. 18 ust. 1 ustawy, przewidującą, że nazwa spółki i skład zarządu spółki oraz obszar wspólnoty gruntowej i wykazy uprawnionych do korzystania z tej wspólnoty podlegają z urzędu wpisowi do ewidencji gruntów. W piśmiennictwie nie brak jednak głosów, że dokonanie wpisu współwłasności w częściach ułamkowych osób uprawnionych do udziału we wspólnocie nie byłoby spójne z charakterem prawnym wspólnoty gruntowej. Wprawdzie struktura wspólnoty gruntowej zbliża się konstrukcyjnie do współwłasności w częściach ułamkowych, ale wspólnota taka stanowi odmienną, szczególnego rodzaju (*sui generis*) instytucję prawa rolnego, której treścią jest uprawnienie do zbiorowego władania gruntami zaliczanymi w skład wspólnoty przez wyróżnione ustawą podmioty⁸⁰. Wpisanie w dziale drugim księgi wieczystej udziałowców wspólnoty byłoby równoznaczne z utożsamianiem pojęć „wspólnota gruntowa” i „współwłasność”. To, że wspólnoty gruntowe traktowane są jako przykłady *sui generis* współwłasności ułamkowej, nie oznacza jednak jeszcze, że taki rodzaj współwłasności występuje w tym przypadku. W rzeczywistości mamy tu bowiem do czynienia ze szczególnym przykładem wspólności. Autor pomija już fakt, że pewne pierwiastki współwłasności przymusowej występują również w przypadku wspólnoty, o czym słusznie pisał J. Ignatowicz. Ponadto gdyby traktować udziałowców wspólnoty jak współwłaścicieli w częściach ułamkowych, to jak wytłumaczyć sens normy z art. 30a ustawy przewidującej możliwość przekształcenia wspólnoty gruntowej we współwłasność ułamkową?

De lege lata nieruchomości wchodzące w skład wspólnot gruntowych nie mogą być także uznawane za stanowiące przedmiot własności Skarbu Państwa czy też gminy (w wyniku komunalizacji). W kontekście ujawnienia co do takich nieruchomości Skarbu Państwa jako właściciela, w piśmiennictwie trafnie wskazuje się, że prawa własności nieruchomości składających się na wspólnoty gruntowe z reguły przysługują osobom prywatnym, co ozna-

⁸⁰ *Ibidem*, s. 78.

cza, że taki wpis skutkowałby odjęciem praw majątkowych tym podmiotom. Z drugiej strony zauważa się, że przyznanie praw do korzystania z nieruchomości zaliczonych do wspólnot gruntowych jest zasadniczo równoznaczne z quasi-wywłaszczeniem osób, którym przysługiwało do tych gruntów prawo własności. Bowiem pomimo dalszego przysługiwania tym osobom prawa własności do nieruchomości włączonych w skład wspólnoty, de facto zostali oni całkowicie pozbawieni uprawnień stanowiących o treści tego prawa, pomimo dalszego jego istnienia⁸¹. Również przepisy art. 7, 10 i 30 ustawy⁸² są potwierdzeniem tego, że właścicielem gruntów wspólnoty nie jest Skarb Państwa. Ponadto zauważa się, że zamiarem ustawodawcy nigdy nie było zagospodarowanie gruntów państwowych w oparciu o wspólnotę gruntową, a tylko w uzasadnionych przypadkach Skarb Państwa mógł grunty te nabyć lub stać się ich udziałowcem⁸³.

Własność nieruchomości wchodzących w skład wspólnoty gruntowej nie przysługuje też spółce powołanej do zarządzania i do zagospodarowania wspólnoty nieruchomości wchodzącymi w skład wspólnoty gruntowej⁸⁴. W zakresie powyższej oceny niczego nie zmienia to, że ma ona osobowość prawną i będąc podmiotem prawa cywilnego, może nabywać prawa. Żaden przepis nie stanowi, bo i stanowić nie może, że grunty wchodzące w skład wspólnoty stanowią własność spółki. Kodeks cywilny nie zna ponadto własności podzielonej. W postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 23 lutego 2017 r.⁸⁵ stwierdzono dlatego nieściśle, że „Wypis z ewidencji gruntów stwierdzający, że spółka sprawująca zarząd nad wspólnotą gruntową jest właścicielem działki wchodzącej w skład tej wspólnoty (art. 1 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych) jest dokumentem urzędowym korzystającym z domniemania zgodności jego treści ze stanem rzeczywistym, stanowiącym – wobec braku księgi wieczystej – dowód prawa spółki do rozporządzania tą nieruchomością”. To, że spółka ta uprawniona jest do rozporządzania nieru-

⁸¹ Tak K. Rudol, *op. cit.*, s. 77.

⁸² Art. 7: „Ograniczenia określone w art. 5 i 6 nie mają zastosowania do Państwa”; art. 10: „W razie potrzeby wydzielenia ze wspólnoty gruntowej udziału Państwa udział ten wydziela się przy uwzględnieniu wartości wspólnoty gruntowej; wartość tę określa się na zasadach i w sposób przewidziany w przepisach o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych”; art. 30: „Uprawnieni do udziału we wspólnocie gruntowej stanowiącej w całości lub w części lasy, grunty leśne lub nieużytki przeznaczone do zalesienia mogą się zrzec na rzecz Państwa uprawnień do udziału we wspólnocie w zakresie obejmującym te lasy, grunty leśne i nieużytki. Zrzeczenie się udziału następuje w trybie przepisu art. 27 ust. 2”.

⁸³ Tak I. Lipińska, *op. cit.*, s. 216.

⁸⁴ Tak też G. Jędrejek, *op. cit.*, s. 151; I. Lipińska, *op. cit.*, s. 209; B. Jeżyńska, *Organizacja gospodarstwa rolnego jako spółki* [w:] A. Oleszko (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2009, s. 183.

⁸⁵ Sygn. akt V CSK 309/16, LEX nr 2291677.

chomościami wchodzącymi w skład wspólnoty gruntowej, nie oznacza przecież, że jest ona właścicielem takiej nieruchomości.

Przed wszystkim ze względów praktycznych najwłaściwszym rozwiązaniem byłoby ujawnienie w dziale drugim księgi wieczystej wspólnoty gruntowej bądź wspólnoty gruntowej ze wskazaniem, że do zarządu i zagospodarowania gruntami wspólnoty powołana jest konkretna (oznaczona nazwą) spółka⁸⁶. Jak już była o tym mowa, ustawa o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych nałożyła na osoby uprawnione do udziału we wspólnocie obowiązek utworzenia spółki do sprawowania zarządu nad wspólnotą i gospodarowania jej gruntami oraz do jej reprezentowania w postępowaniach sądowych i administracyjnych, a ponadto do właściwego zagospodarowania gruntów wchodzących w skład tej wspólnoty. Ustawodawca przesądził tym samym, że utworzenie spółki stanowi warunek *sine qua non* zarządzania i zagospodarowania wspólnotą, a tym samym przesądza o braku możliwości powołania jakiegokolwiek innego podmiotu do sprawowania tych funkcji⁸⁷. Podobnego zdania jest K. Rudol, który stwierdza: „Wydaje się, że ze względów praktycznych najwłaściwszym rozwiązaniem byłoby ujawnienie w dziale drugim księgi wieczystej jako właściciela nieruchomości spółki wspólnoty gruntowej bądź też samej wspólnoty z ewentualnym wskazaniem, że do zarządu i zagospodarowania wspólnoty powołana jest konkretna spółka”. Od razu należy dopowiedzieć, że wpis wspólnoty gruntowej w dziale drugim księgi wieczystej nie oznaczałby bynajmniej, że jest ona właścicielem nieruchomości wchodzących w jej skład. Przepisy ustawy nie wyposażają jej wszak ani w osobowość prawną, ani w zdolność prawną. Wprawdzie wyposażenie w zdolność prawną nie musi być dokonane przez ustawodawcę wprost czy choćby pośrednio przy użyciu zwrotów, na podobieństwo tych zawartych w Kodeksie spółek handlowych (art. 8 § 1 k.s.h. – „spółka osobowa może we własnym imieniu nabywać prawa, w tym własność nieruchomości i inne prawa rzeczowe, zaciągać zobowiązania, pozywać i być pozywana”). Może mieć formułę opisową, jak w przypadku pracowniczych kas zapomogowo-pożyczkowych⁸⁸, ale także takiej formuły na próżno szukać w ustawie

⁸⁶ Zob. K. Rudol, *op. cit.*, s.78.

⁸⁷ Zob. Z. Truszkiewicz, *Orzecznictwo Sądu Najwyższego w sprawach dotyczących stosunków rolnych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 1, s. 242.

⁸⁸ W postanowieniu SN z dnia 25 stycznia 2017 r., sygn. akt IV CSK 149/16, OSNC 2017, nr 9, poz. 105, przyjęto, że pracownicza kasa zapomogowo-pożyczkowa ma zdolność sądową. Sąd uznał, że zarówno art. 33¹ § 1 k.c., jak i art. 64 § 1¹ k.p.c. stanowią o jednostkach organizacyjnych, którym ustawa przyznaje zdolność prawną, nie ograniczając określenia możliwego sposobu, przejawu czy formy przyznania przez ustawę zdolności prawnej jedynie do jednoznacznego werbalnego sformułowania takiego aktu woli ustawodawcy. Przykładem przepisu ustawowego pośrednio przyznającego zdolność prawną jednostkom organizacyjnym niebędącym osobami prawnymi jest art. 8 § 1 k.s.h., który bezspornie jest źródłem ustawowym przyznania spółkom osobowym zdolności

o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych. Tym samym wspólnoty gruntowej nie można uznać za jednostkę organizacyjną posiadającą zdolność prawną w rozumieniu art. 33¹ k.c., a więc za podmiot stosunków cywilnoprawnych. Wpisanie w księdze wieczystej w dziale drugim wspólnoty gruntowej jako „właściciela” byłoby zatem swoistym jurydycznym skrótem myślowym. Żadne prawo podmiotowe, a więc także własność, nie może przecież należeć do „niepodmiotu” prawa cywilnego. Wpis takiej treści oznaczałby, że nieruchomości ta przysługuje w odpowiednich udziałach członkom wspólnoty gruntowej na zasadach zbliżonych do współwłasności i określonych szczegółowo w ustawie. Wspólnota gruntowa to przecież byt prawny zdefiniowany od strony przedmiotowej, a nie podmiotowej, co oznacza, że tworzą ją grunty, a nie ich właściciele. Prawo członków wspólnoty gruntowej do nieruchomości wchodzących w jej skład przypominają w swej naturze prawnej współwłasność ułamkową.

Nie jest też wreszcie tak⁸⁹, że jedynie w przypadku gdyby wspólnoty gruntowe stanowiły współwłasność (co wiązałoby się z koniecznością ich przekształcenia), możliwe byłoby założenie i prowadzenie ksiąg wieczystych gruntów wchodzących w ich skład, co pomogłoby w usystematyzowaniu stanu prawnego tych wspólnot. Księgi wieczyste prowadzi się wszak w celu ustalenia stanu prawnego nieruchomości. Zakłada się je i prowadzi dla nieruchomości (art. 1 ust. 1 i 2 ustawy o księgach wieczystych i hipotece). Po uchyleniu art. 11 u.z.w.g. odnosić to należy także do nieruchomości wchodzących w skład wspólnot gruntowej.

prawnej, chociaż rozstrzyga o tym nie *expressis verbis*, a jedynie pośrednio poprzez sformułowanie, że spółki temogawe własnym imieniu m.in. nabywać prawa i zaciągać zobowiązania. Bezpośrednim źródłem przesądającym o posiadaniu przez kasy zapomogowo-pożyczkowe zdolności sądowej jest art. 64 § 1¹ k.p.c., ponieważ kasy spełniają wszystkie określone tym przepisem przesłanki, nie wyłączając przyznania im ustawą zdolności prawnej. Nie można bowiem wyobrazić sobie sytuacji, w której kasa, udzielając członkom kasy pożyczek, staje się za przyzwoleniem ustawodawcy stroną powstałego w ten sposób stosunku cywilnoprawnego, albo też zawierając z zakładem pracy umowę, miałaby być pozbawiona zdolności prawnej, skoro istnienie więzi obligacyjnej możliwe jest tylko między podmiotami dysponującymi zdolnością prawną. Skoro ustawodawca przyznał kasom zdolność prawną, chociaż stosując w tym celu pośrednią metodę opisową, to z mocy art. 64 § 1¹ k.p.c. kasy te mają także zdolność sądową.

⁸⁹ Innego zdania są P. Parzych, E. Rymarczyk, A. Szabat-Pręcikowska, *op. cit.*, s. 45.

7. PODSUMOWANIE

Nowelizację przepisów ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych ocenić należy generalnie pozytywnie. Przyjęte rozwiązania zmierzają w dobrym kierunku. Tak samo trzeba ocenić fakt⁹⁰, że ustawodawca nie posłuchał głosów postulujących „odgórną” likwidację wszystkich wspólnot gruntowych istniejących w Polsce jako „nieprzystającego do współczesnych uwarunkowań społeczno-gospodarczych reliktu feudalnych stosunków własnościowych”. Po uchyleniu art. 11 u.z.w.g., dla gruntów wchodzących w skład wspólnoty gruntowej mogą być zakładane i prowadzone księgi wieczyste. Wydaje się, że najwłaściwszym i najbardziej praktycznym rozwiązaniem byłoby ujawnienie w dziale drugim księgi wieczystej wspólnoty gruntowej, ewentualnie wspólnoty gruntowej z zaznaczeniem, że do zarządu i zagospodarowania gruntami wspólnoty powołana jest konkretna spółka. Dział ten przeznaczony jest na wpisy własności i użytkowania wieczystego. Pomijając kwestię gruntów będących w użytkowaniu wieczystym, w praktyce dokonuje się tam wpisów właścicieli bądź współwłaścicieli w częściach ułamkowych. Wspólnoty gruntowe nie są wprawdzie podmiotami prawa cywilnego, ale wpis właśnie ich w dziale drugim byłby wpisem dotyczącym prawa własności – stanowiłby czytelną informację, że nieruchomości należy niepodzielnie do wielu osób na zasadach zbliżonych do współwłasności ułamkowej i że spółka będąca osobą prawną, powołana przez udziałowców wspólnoty gruntowej, zarządza tym gruntem, w tym jest też upoważniona do rozporządzania nim. Pojęcie wspólnot gruntowych (serwitutowych) jest dobrze znane w stosunkach wiejskich, a i chyba nie tylko tam, więc taki wpis w księdze wieczystej nie nosiłby znamion niejasnego i nieczytelnego w aspekcie stosunków własnościowych.

⁹⁰ Na takim stanowisku stoi też K. Marciniuk, *op. cit.*, s. 547.

Karolina Tetlak¹, LL.M.

Real estate tax measures in response to COVID-19

DOI: 10.5604/01.3001.0014.4820

Abstract

As part of combating the economic effects of the coronavirus epidemic in Poland, a package of measures commonly referred to as the “anti-crisis shield” was adopted. On 31 March 2020, the Anti-COVID-19 Act was published, which includes, inter alia, regulations extending the scope of powers of municipal councils to pass legislation on tax reliefs in the field of real estate tax. The special competences of municipal councils include introducing exemptions and extending the deadline for paying tax installments. Their characteristic feature is their personal and material nature, which is a departure from the general rule, according to which municipal councils may only introduce non-personal (material, objective) tax preferences. The aim of the study is to present these new competences and to draw attention to the existing powers of municipal councils that can be used to counteract the effects of the pandemic crisis.

Keywords: real estate tax, tax exemption, COVID-19, anti-crisis shield

Ulgi w podatku od nieruchomości w odpowiedzi na COVID-19

Streszczenie

W ramach zwalczania ekonomicznych skutków epidemii koronawirusa przyjęto w Polsce pakiet działań zwanych potocznie „tarczą antykryzysową”. 31 marca 2020 r. opublikowano ustawę przeciw COVID-19, w której znalazły się m.in. regulacje rozszerzające uprawnienia rad gmin do uchwalania przepisów o ulgach podatkowych w zakresie podatku od nieruchomości. Do szczególnych kompetencji rad gmin należy wprowadzanie zwolnień oraz wydłużanie terminu płatności rat podatkowych. Cechą charakterystyczną jest osobisty i materialny charakter, co jest odstępstwem od ogólnej zasady, zgodnie z którą rady gmin mogą wprowadzać jedynie nieosobowe (materialne, obiektywne) preferencje podatkowe. Celem pracy jest przedstawienie tych nowych kompetencji oraz zwrócenie uwagi na dotychczasowe uprawnienia rad gmin, które mogą być wykorzystane do przeciwdziałania skutkom kryzysu pandemicznego.

Słowa kluczowe: podatek od nieruchomości, zwolnienie z podatku, COVID-19, tarcza antykryzysowa

¹ Doctor of Juridical Science, an assistant professor at the Institute of Financial Law at the Faculty of Law and Administration at the University of Warsaw. A member of the International Taxation of Entertainers Group and International Fiscal Association. A FIFA fellow. From 2014 to 2016, she was a member of the Tax Law Advisory Board at the Ministry of Finance, ORCID: 0000-0002-8990-5556.

1. Introduction: research aim and methodology

As part of combating the economic effects of the coronavirus epidemic in Poland, a package of measures commonly referred to as the “anti-crisis shield” was adopted. On 31 March 2020, the Anti-COVID-19 Act was published, which includes, *inter alia*, regulations extending the scope of powers of municipal councils to pass legislation on tax reliefs in the field of real estate tax². The special competences of municipal councils include introducing exemptions and extending the deadline for paying tax installments. Their characteristic feature is their personal and material nature, which is a departure from the general rule, according to which municipal councils may only introduce non-personal (material, objective) tax preferences. The aim of the study is to present these new competences and to draw attention to the existing powers of municipal councils that can be used to counteract the effects of the pandemic crisis.

The research aim of this article is to answer the following research question: whether the Anti-COVID-19 Act gave new powers to municipal councils in the field of granting tax reliefs. The research methods applied to answer the above question include the method of analyzing legislation, literature on the subject and jurisprudence containing theoretical findings and theorems in the field of general theory of tax law. Findings regarding the law-making power of local authorities, the concept of tax deferral and tax exemptions were made with the use of the method of legal interpretation and logical analysis, as well as the analysis of judicial decisions. The method of analyzing legislation was used to solve the research problem and answer the research question. The findings were made by means of a dogmatic and legal analysis of tax law, concerning provisions constituting the basis for real estate tax, as well as the comparative legal method and analysis of the logical structure. Grouping the types of resolutions was used as a method to show how the law-making power was exercised. The inductive method of reasoning was used to draw conclusions from the examples of resolutions issued under the Anti-COVID Act.

² Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2020 r. poz. 568 (Act of 31 March 2020 amending the Act on special solutions related to the prevention, counteracting and combating of COVID-19, other infectious diseases and emergencies caused by them, and certain other acts, Journal of Laws of 2020, item 568; hereinafter: „Anti-COVID-19 Act”).

2. Anti-COVID-19 competences for municipalities in real estate tax

Pursuant to Article 15p(1) of the Anti-COVID Act, the municipal council may introduce, by resolution, for part of 2020, real estate tax exemptions for land, buildings and structures related to running a business, to the indicated groups of entrepreneurs whose financial liquidity has deteriorated in connection with bearing the negative economic consequences due to COVID-19.

In the resolution referred to in paragraph 1, the municipal council may also introduce exemptions from real estate tax on land, buildings and structures used for business activities by:

- 1) non-governmental organizations referred to in Article 3(2) of the Act of 24 April 2003 on public benefit activities and volunteering, and
- 2) entities listed in Article 3(3) of the act referred to in point 1

– whose financial liquidity has deteriorated in connection with bearing the negative economic consequences due to COVID-19.

Moreover, pursuant to Article 15q(1) of the Act, the municipal council may extend, by resolution, the deadlines for the payment of real estate tax installments, payable in April, May and June 2020, no longer than until 30 September 2020.

The new powers of the municipal council, the law-making body of the local government, allow it to introduce real estate tax exemptions or deferrals. These are two separate tax reliefs and may be enacted jointly or separately, depending on the tax policy of the local law maker. The personal scope of these two tax preferences deserves consideration.

The municipal council may exercise both powers in relation to groups of entrepreneurs and entities engaged in public benefits activities. The relief may be made available to sole proprietors, micro-entrepreneurs, small, medium or large entrepreneurs. The decisive requirement imposed by the COVID-19 Act is deterioration of financial liquidity due to negative economic consequences of COVID-19. The municipal council may independently determine the criteria for deteriorating financial liquidity or implement solutions adopted in this regard in the Anti-COVID-19 Act, which defines the concept of a decline in economic turnover as a result of an epidemic. The commune council may also refer to the regulation of the Council of Ministers of 31 March 2020 on the establishment of certain restrictions, orders and bans in connection with the occurrence

of an epidemic³. The regulation indicates the sectors of the economy in which a temporary restriction has been established for certain scopes of activity. Undoubtedly, the entrepreneurs operating in these industries experienced a deterioration in financial liquidity. Yet the premise is difficult to quantify and, undoubtedly, it may be difficult for local law-makers and tax authorities applying the law to determine the meaning of the term “financial liquidity” and to assess the level of its deterioration. Most often, it is equated with the company’s ability to pay its current liabilities in the required amount on time. The provisions of the Anti-COVID-19 Act deliberately use undefined terms in order to grant the governing bodies of municipalities a wide range of freedom in deciding which group of entrepreneurs will benefit from reliefs and exemptions in real estate tax. If the municipal council takes a broad approach, it can adopt a resolution granting preferences to all entrepreneurs conducting business activity, regardless of their size, legal form, sector or other criteria, whereby the only one criterion will be the deterioration of the financial situation as a result of the pandemic. Municipalities may also restrict access to the relief by defining the term “deterioration of financial liquidity” or adding additional criteria or conditions to be met.

Special tax measures are applied on the basis of a resolution of the municipal council, i.e. under the law, therefore the entrepreneur does not have to submit an individual application for real estate tax exemption or extension of its payment deadline. This position is supported by jurisprudence of the administrative courts. In the judgment of 22 October 2008, the Provincial Administrative Court in Krakow expressed the view that tax exemption means a definitive, final exclusion of a specific category of taxpayers or subject of taxation from the tax obligation⁴. Therefore, it is not permissible to provide for conditional exemptions in acts of local law, such as making them dependent on the taxpayer’s application. This means that each entity that meets the conditions set out by the municipal council has the right to take advantage of the exemption based on the legal standards contained in the resolution without the need to apply for the right to benefit from relief, in particular by submitting an application and obtaining a decision on tax exemption or deferral.

³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz.U. z 2020 r. poz. 560 (Regulation of the Council of Ministers of 31 March 2020 on the establishment of certain restrictions, orders and bans in connection with an epidemic, Journal of Laws of 2020, item 560).

⁴ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 października 2008 r., sygn. akt I SA/Kr 177/08, LEX nr 499081 (Judgment of the Provincial Administrative Court in Cracow of 22 October 2008, ISA/Kr 177/08, LEX No. 499081).

However, the taxpayer subject to special tax measures pursuant to Article 6 of the Act on Local Taxes and Fees⁵, is obliged to submit information (natural persons) or correct the declaration (legal persons) regarding tax liabilities. In this case, pursuant to Article 6(8) of the quoted act, the tax authority is obliged to amend the decision on the basis of which the tax was assessed. Therefore, if the taxpayer meets the conditions set out in the resolution, he or she does not apply for the exemption, but submits information on the real estate tax or corrects the tax return.

The resolution of the municipal council should set out the criteria of the deterioration in financial liquidity and indicate groups of entities which, in its opinion, meet the above condition, without the need for additional verification in this respect⁶. The Ministry of Finance recommends that if the exemption is addressed to groups of entrepreneurs for which the fulfillment of the condition of deterioration of financial liquidity will not be obvious (e.g. entrepreneurs who did not have to stop operating), the municipality council in a resolution specifies the manner of documenting compliance with this condition, e.g. by submitting a declaration on meeting the conditions for the relief. The legitimacy of applying the special tax measures by the entrepreneur can also be verified later with the tools available to tax authorities, e.g. as part of verification activities pursuant to Article 274a of the Tax Ordinance⁷.

In the guidelines on the application of the special tax measures, the Ministry of Finance emphasized that the new competence provisions for municipalities are characterized by a significant degree of generalization. Simple and flexible regulations are to allow communes to independently decide on the application and scope of support for entrepreneurs, in accordance with their own fiscal policy adapted to the local situation. The Ministry recommends to be guided by the purposive interpretation and, at the same time, by the need to provide local government units with their own income at an appropriate level⁸.

⁵ Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, Dz.U. z 2019 r. poz. 1170 ze zm. (Act of 12 January 1991 on local taxes and fees, Journal of Laws of 2019, item 1170 as amended; hereinafter: "ALTF").

⁶ Pismo Ministra Finansów z dnia 10 kwietnia 2020 r. dotyczące stosowania przepisów z ustawy o COVID-19, nr PS2.844.79.2020 (Letter of the Minister of Finance of 10 April 2020 regarding the application of the provisions of the Anti-COVID-19 Act, No. PS2.844.79.2020).

⁷ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, Dz.U. z 2020 r. poz. 1423 (Act of 29 August 1997 Tax Ordinance, Journal of Laws of 2020, item 1423).

⁸ Pismo Ministra Finansów z dnia 10 kwietnia 2020 r. dotyczące stosowania przepisów z ustawy o COVID-19, nr PS2.844.79.2020 (Letter of the Minister of Finance of 10 April 2020 regarding the application of the provisions of the COVID-19 Act, No. PS2.844.79.2020).

3. Application of special tax measures in the field of real estate tax in selected municipalities

The solutions introduced by municipal councils differ significantly in terms of the scope of the exemption, its duration, and the conditions that must be met by the entrepreneur to be able to benefit from the relief. Several different solutions can be distinguished as regards the measure available pursuant to Article 15p of the Anti-COVID-19 Act.

The first group of resolutions passed by municipalities introduced a real estate tax exemption for all entrepreneurs whose liquidity suffered as a result of the COVID-19 pandemic. Most of these resolutions also have their own definition of the term “deterioration of financial liquidity”. The tax exemption was adopted, among others, by the city council of Otyń or the councils of the municipalities of Baranów and Dziwnów. In the resolution of the Otyń city council⁹, the deterioration of the entrepreneur’s financial liquidity should be understood as a reduction in revenues in March 2020 by not less than 25% compared to the previous month. In the Baranów¹⁰ municipality resolution, it was assumed that the decline in sales of goods and services in terms of value or quantity must be at least 30% and be calculated as the ratio of the total turnover over two consecutive calendar months in the period from 1 January 2020 to the corresponding period in 2019. In the event of a lower decrease, by at least 10%, the taxpayer will not be subject to the exemption but the deferred tax payment date. In Dziwnów¹¹, the municipality council passed a full real estate tax exemption for entrepreneurs for the months of April, May and June 2020 who recorded a 30% decrease in economic turnover, understood as a decrease in sales of goods or services, calculated as the ratio of turnover from any given

⁹ Uchwała nr XIX.15.2020 Rady Miejskiej Otyń z dnia 8 kwietnia 2020 r. w sprawie zwolnienia z podatku od nieruchomości oraz przedłużenia terminów płatności rat podatku od nieruchomości dla grup przedsiębiorców, których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu koronawirusa COVID-19 (Resolution No. XIX.15.2020 of the City Council of Otyń of 8 April 2020 on real estate tax exemption and extension of the deadlines for the payment of real estate tax installments for groups of entrepreneurs whose financial liquidity has deteriorated due to negative economic consequences due to the coronavirus COVID-19).

¹⁰ Uchwała nr XVII/120/2020 Rady Gminy Baranów z dnia 8 kwietnia 2020 r. w sprawie zwolnienia i odroczenia płatności podatku od nieruchomości z powodu COVID-19 (Resolution No. XVII/120/2020 of the Baranów Commune Council of 8 April 2020 on the exemption and deferral of real estate tax due to COVID-19).

¹¹ Uchwała nr XIX/236/20 Rady Miejskiej w Dziwnowie z dnia 20 maja 2020 r. w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości grup przedsiębiorców, których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19 (wirusa SARS-CoV-2) (Resolution No. XIX/236/20 of the City Council in Dziwnów of 20 May 2020 on real estate tax exemptions for groups of entrepreneurs whose financial liquidity has worsened due to negative economic consequences due to COVID-19 (SARS-CoV-2 virus)).

calendar month falling after 1 March 2020 to the day preceding the date of submitting the correction of the declaration or information compared to the turnover in the corresponding month of 2019.

The next category of resolutions adopted pursuant to Article 15p of the Anti-COVID-19 Act includes those that favor micro and small entrepreneurs. The regulations in this form were introduced by the cities of Świdnik¹², Płock¹³ or the municipalities of Radomsko¹⁴ and Sitkówka-Nowiny¹⁵.

Another common solution is to limit the exemption only to those entities whose activity has been banned or restricted under the regulation of the Council of Ministers of 10 April 2020 on the establishment of certain restrictions, orders and bans in connection with an epidemic¹⁶ (e.g. hotels, restaurants, gyms), with a direct reference to this law. Such resolutions were adopted, for example, by the municipality of Mielno¹⁷, Piaseczno¹⁸

¹² Uchwała nr XXIV/303/2020 Rady Miasta Świdnik z dnia 14 kwietnia 2020 r. w sprawie wprowadzenia zwolnień z podatku od nieruchomości na terenie Gminy Miejskiej Świdnik w związku z ponoszeniem przez przedsiębiorców negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19 (Resolution No. XXIV/303/2020 of the Świdnik City Council of 14 April 2020 on the introduction of real estate tax exemptions in the Świdnik Municipality in connection with the negative economic consequences of entrepreneurs due to COVID-19).

¹³ Uchwała nr 342/XVIII/2020 Rady Miasta Płocka z dnia 9 kwietnia 2020 r. w sprawie zwolnienia oraz przedłużenia terminów płatności podatku od nieruchomości: gruntów, budynków i budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, wskazanym grupom przedsiębiorców, których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19 (Resolution No. 342/XVIII/2020 of the Płock City Council of 9 April 2020 on the exemption and extension of the terms of payment of real estate tax: land, buildings and structures related to running a business, to the indicated groups of entrepreneurs whose financial liquidity has deteriorated in connection with with negative economic consequences due to COVID-19).

¹⁴ Uchwała nr XVI/183/20 Rady Miejskiej Radomsko z dnia 16 kwietnia 2020 r. w sprawie zwolnienia od podatku od nieruchomości grup przedsiębiorców, których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19 (wirusa SARS-CoV-2) (Resolution No. XVI/183/20 of the Radomsko City Council of 16 April 2020 on the exemption from property tax for groups of entrepreneurs whose financial liquidity has deteriorated due to negative economic consequences due to COVID-19 (SARS-CoV-2 virus)).

¹⁵ Uchwała nr RG-XXII/238/20 Rady Sitkówka-Nowiny z dnia 14 kwietnia 2020 r. w sprawie zwolnienia z części odroczenia podatku od nieruchomości za 2020 rok przedsiębiorców, których dotyczy zakaz prowadzenia działalności, związany ze skutkami epidemii COVID-19 (Resolution No. RG-XXII/238/20 of the Sitkówka-Nowiny Council of 14 April 2020 on exemption from part of the deferral of real estate tax for 2020 for entrepreneurs who are subject to a ban on business, related to the effects of the COVID-19 epidemic).

¹⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem epidemii (Dz.U. z 2020 r. poz. 658) (Regulation of the Council of Ministers of 10 April 2020 on the establishment of certain restrictions, orders and bans in connection with an epidemic (Journal of Laws of 2020, item 658)).

¹⁷ Uchwała nr XX/206/2020 Rady Miejskiej Mielna z dnia 14 kwietnia 2020 r. w sprawie zwolnienia z podatku od nieruchomości wskazanych grup przedsiębiorców, których płynność uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19 (Resolution No. XX/206/2020 of the Mielno City Council of 14 April 2020 on real estate tax exemption for certain groups of entrepreneurs whose liquidity has deteriorated due to negative economic consequences due to COVID-19).

¹⁸ Uchwała nr 509/XXIII/2020 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 9 kwietnia 2020 r. w sprawie zwolnienia z podatku od nieruchomości niektórych gruntów, budynków i budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej na terenie Miasta i Gminy Piaseczno (Resolution No. 509/XXIII/2020 of the City Council in Piaseczno

or the city of Tomaszów Lubelski¹⁹. The last group of resolutions worth distinguishing are those that provide relief for entities operating in certain sectors of the economy. Pursuant to the resolution of the Zamość City Council of 16 April 2020²⁰, entrepreneurs running a business in the following industries: hotel, tourism, restaurant, catering, hairdressing and cosmetics were exempted from real estate tax. The Zbąszyń City Council²⁰ applied the exemption also to entrepreneurs conducting activities related to the organization, promotion and management of collective events. Similar solutions were introduced in the Wydmyny commune²¹, where tax breaks were offered to entities providing services related to tourism, or in the city of Hrubieszów²², where in addition to the above-mentioned industries, the exemption also applies to entrepreneurs operating in the field of offering services related to the improvement of physical condition. In turn, the city council of Krasnystaw, in the resolution of 30 April 2020, exempted entrepreneurs from the obligation to pay installments for real estate tax, except for postal, courier, telecommunications, banking, financial and insurance services as well as water supply and sewage disposal; retail trade, except for food trade and pharmacies, and producing, except for agricultural and food processing, production of food products and beverages, medicines and pharmaceutical products, generation of energy transmission and natural

of 9 April 2020 on real estate tax exemption for certain land, buildings and structures related to business activity in the City and Commune of Piaseczno).

¹⁹ Uchwała nr XIX/211/2020 Rady Miasta Tomaszów Lubelski z dnia 28 maja 2020 r. w sprawie zwolnienia z podatku od nieruchomości wskazanych grup przedsiębiorców, których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19 (wirusa SARS-CoV-2) (Resolution No. XIX/211/2020 of the Tomaszów Lubelski City Council of 28 May 2020 on the exemption from property tax of certain groups of entrepreneurs whose financial liquidity has deteriorated due to negative economic consequences due to COVID-19 (SARS-CoV-2 virus)).

²⁰ Uchwała nr XIV/172/2020 Rady Miejskiej Zbąszynia z dnia 15 kwietnia 2020 r. w sprawie zwolnienia z podatku od nieruchomości od gruntów, budynków i budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej grup przedsiębiorców, których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19 (Resolution No. XIV/172/2020 of the Zbąszyń City Council of 15 April 2020 on the exemption from real estate tax on land, buildings and structures related to conducting business activities for groups of entrepreneurs whose financial liquidity has deteriorated due to negative economic consequences due to COVID-19).

²¹ Uchwała nr XIX/111/2020 Rady Gminy Wydmyny z dnia 7 kwietnia 2020 r. w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości (Resolution No. XIX/111/2020 of the Wydmyny Commune Council of 7 April 2020 on real estate tax exemptions).

²² Uchwała nr XXI/162/2020 Rady Miasta Hrubieszów z dnia 29 kwietnia 2020 r. w sprawie wprowadzenia zwolnień z podatku od nieruchomości oraz przedłużenia terminu płatności rat podatku od nieruchomości grupom przedsiębiorców, których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19 (Resolution No. XXI/162/2020 of the Hrubieszów City Council of April 29, 2020 on introducing exemptions from real estate tax and extending the deadline for paying installments of real estate tax to groups of entrepreneurs whose financial liquidity has deteriorated due to negative economic consequences due to COVID-19).

gas and hot water. The vast majority of municipalities decided to fully exempt entrepreneurs from real estate tax installments for selected months of 2020. There are also local governments that have introduced only a partial exemption. Such a solution was adopted by, among others, the municipality of Zbąszyń, where the exemption covered 50 percent of the installments of real estate tax paid in the period from April to June 2020.

In the case of the measure available under Article 15q of the Anti-COVID-19 Act which allows the municipality council to extend the deadline for paying the real estate tax, the legislator left municipalities much less freedom in shaping local law. Therefore, the solutions adopted by local law-makers are similar across municipalities. With few exceptions, the deadline for the payment of tax installments for April, May and June has been extended until 30 September 2020. For example, a resolution on the basis of which the deadlines for paying April, May and June installments for real estate tax were extended until 30 September for selected groups of entrepreneurs was adopted by the Szczecin city council²³. The criterion for covering a given entrepreneur with the relief is the deterioration of financial liquidity by 30% in the selected month from 1 March 2020 to the day preceding the date of submitting the application, compared to 1 January 2020. A similar solution was adopted by the City Council of Trzcianka²⁴. Some municipality councils, such as, for example, the City Council of Kołobrzeg, extended the real estate tax reliefs they first granted under the anti-COVID-19 law to include individual tax measures resulting from the Tax Ordinance. The first resolution of the Kołobrzeg City Council²⁵ provides for the deferral

²³ Uchwała nr XVI/551/20 Rady Miasta Szczecin z dnia 9 kwietnia 2020 r. w sprawie przedłużenia terminu płatności rat podatku od nieruchomości wskazanym przedsiębiorcom, których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19 (Resolution No. XVI/551/20 of the Szczecin City Council of 9 April 2020 on the extension of the deadline for the payment of real estate tax installments to designated entrepreneurs whose financial liquidity has deteriorated due to negative economic consequences due to COVID-19).

²⁴ Uchwała nr XXII/216/20 Rady Miejskiej Trzcianki z dnia 7 maja 2020 r. w sprawie przedłużenia terminu płatności rat podatku od nieruchomości wskazanym przedsiębiorcom, których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19 (Resolution No. XXII/216/20 of the City Council of Trzcianka of 7 May 2020 on the extension of the deadline for payment of real estate tax installments to designated entrepreneurs whose financial liquidity has deteriorated due to negative economic consequences due to COVID-19).

²⁵ Uchwała nr XXI/303/20 Rady Miasta Kołobrzeg z dnia 15 kwietnia 2020 r. w sprawie przedłużenia terminu płatności rat podatku od nieruchomości za miesiąc kwiecień 2020 przedsiębiorcom będącym podatnikami podatku od nieruchomości na terenie Gminy Miasto Kołobrzeg, których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19 (Resolution No. XXI/303/20 of the Kołobrzeg City Council of 15 April 2020 on the extension of the deadline for the payment of real estate tax installments for the month of April 2020 to entrepreneurs who are taxpayers of real estate tax in the Municipality of Kołobrzeg, whose financial liquidity has deteriorated due to bearing negative economic

of the payment of the April real estate tax installment until September 2020. The criterion of loss of financial liquidity is based on the percentage of the decrease in turnover specified in the resolution, which was progressively dependent on the income of entrepreneurs. The second resolution of the council²⁶ significantly expanded support for entrepreneurs. Those who saved their jobs in April, May and June and as of 1 March 2020 were not in arrears with real estate tax in the amount exceeding PLN 50, will be able to pay tax installments for these three months by the end of October 2021, after submitting an application for deferral to the Mayor of Kołobrzeg along with the information form on state aid, no later than by 30 September 2020. In general, it seems that local law-makers have granted the right to extend the tax payment deadline to a wider group of entities than in the case of the tax exemption. Assistance in this area covers in most cases all entrepreneurs whose financial situation has worsened, without additional criteria or requirements or limiting the relief to micro and small enterprises.

4. Previous powers of the commune council

The Act on Local Taxes and Fees contains an extensive catalog of subjective and objective exemptions from local taxes and fees. Additional exemptions are also provided for in the Act on special economic zones. It should be emphasized that before the entry into force of the Anti-COVID-19 Act, the right to introduce tax exemptions in the field of real estate tax was already vested in the municipal council under Article 7(3) of the ALTF. Pursuant to this provision, the commune council may introduce, by resolution, other objective exemptions than those specified in Article 7(1) of the ALTF and in Article 10(1) of the Act of 2 October 2003 amending the Act on special economic zones and certain acts. Apart from statutory exemptions, communes may, in the form of resolutions, extend the catalog of exemptions by other than those listed in the statutes, but only of an objective nature.

Until now, therefore, the municipal council was entitled to apply these measures only in respect of categories of real estate and could not change

consequences due to COVID-19).

²⁶ Uchwała nr XXII/307/20 Rady Miasta Kołobrzeg z dnia 6 maja 2020 r. w sprawie wprowadzenia na terenie Gminy Miasto Kołobrzeg programu pn. „Kołobrzeski program pomocy dla przedsiębiorców, których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19” (Resolution No. XXII/307/20 of the Kołobrzeg City Council of 6 May 2020 on the introduction of the program entitled “Kołobrzeg aid program for entrepreneurs whose financial liquidity has deteriorated due to negative economic consequences due to COVID-19”).

the personal scope of the law by exempting certain taxpayers from tax. Moreover, it is emphasized in jurisprudence of the administrative courts that it is not only unacceptable to introduce, by way of a resolution of a commune council, exemptions of a personal (subjective) nature but also of a mixed nature, i.e. applicable to taxable items distinguished based on the characteristics of the taxpayer²⁷. This rule is a consequence of the constitutional principle of “no taxation without representation” expressed in Article 217 of the Polish Constitution which introduces the principle of exclusivity of the statute with regard to determining the categories of entities exempt from taxes and requires such crucial elements of tax like personal exemptions to be regulated by the parliament. The above provision prohibits the adoption of personal (subjective) tax exemptions by the commune council, i.e. those relating to the criterion of the characteristics of the taxable entity. Therefore, the legislative powers of the commune council to introduce tax exemptions are limited. It is permissible to introduce, by way of a resolution of the commune council, exemptions of an objective nature, i.e. exemptions related to the characteristics of the taxable item. An exemption referring, even indirectly, to the taxpayer’s characteristics, loses its objective character and becomes an objective-subjective exemption, not provided for by law and, therefore, unacceptable. A mixed, objective-subjective exemption is characterized by the fact that despite the fact that the wording puts emphasis on the taxable item (e.g. buildings or parts thereof), the decisive importance is assigned to personal (subjective) factors (e.g. real estate occupied by entrepreneurs, restaurants, sports clubs or cultural units).

The anti-COVID-19 competence is exceptional in that it considerably extends the power of the municipal council to grant tax reliefs, in particular of a personal nature which has been reserved for statutory legislation. Article 15p of the Anti-COVID-19 Act enables the introduction of exemptions for groups of entrepreneurs indicated in the resolution, which suggests loosening the rigor resulting from Article 7(3) ALTF.

Under the already existing general law, municipal councils have a wide range of law-making powers in the field of real estate tax, such as the right

²⁷ Wyrok NSA z dnia 5 stycznia 2005 r., sygn. akt FSK 961/04; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 czerwca 2009 r., sygn. akt III SA/Wr 73/09; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 20 kwietnia 2004 r., sygn. akt SA/Rz 128/03, uchwała RIO w Poznaniu z dnia 23 stycznia 2008 r., nr 2/91/2008, i z dnia 19 listopada 2008 r., nr 25/1090/2008; uchwała RIO w Warszawie z dnia 22 grudnia 2009 r., nr 333/K/09 (Supreme Administrative Court judgment of 5 January 2005, FSK 961/04; judgment of the Provincial Administrative Court in Wrocław of 3 June 2009, III SA/Wr 73/09; judgment of the Provincial Administrative Court in Rzeszów of 20 April 2004, SA/Rz 128/03, resolutions of the Regional Audit Chamber in Poznań of 23 January 2008, No. 2/91/2008 and of 19 November 2008, No. 25/1090/2008; resolution of the Regional Audit Chamber in Warsaw of 22 December 2009, No. 333/K/09).

to issue resolutions to introduce exemptions for certain categories of land, buildings and structures, the right to introduce exemptions for entrepreneurs as part of *de minimis* aid, the right to determine the annual rates of local taxes and fees applicable in their territory within the statutory limits, the right to introduce or abolish certain fees, e.g. dog or market fees. A properly formulated exemption introduced by a resolution of the commune council should apply to specific objects of taxation, e.g. land, buildings, structures or their parts, indicated precisely by naming the features of these objects, e.g. the manner of their use. Thus, while it is unacceptable to exempt real estate occupied by gym owners, the commune may release real estate used for sports purposes.

The resolutions of the municipal council adopted on the basis of the Anti-COVID-19 Act and ALTF are not the only legal basis for applying tax reliefs in the payment of real estate tax liabilities. Local tax authorities also have the power to grant tax reliefs in respect of the payment of tax liabilities regulated in Chapter 7a of the Tax Ordinance. Pursuant to Article 67a(1) (1)–(3) of the Tax Ordinance, a taxpayer may apply for tax reliefs provided for in the provisions. The right to grant the tax breaks is vested in the the head of the commune (mayor, city president), who, as a competent tax authority, may, at the taxpayer's request justified by an important self-interest or public interest, issue a decision on: (i) postponing the tax payment deadline or dividing the tax payment into installments, (ii) deferment of the payment or payment in installments of tax arrears together with interest for late payment or interest on unpaid tax advances, (iii) cancellation of all or part of tax arrears, interest on arrears or prolongation fees. Tax authorities may grant reliefs in the payment of tax liabilities, e.g. to prevent or eliminate serious cross-sectoral disturbances in the economy.

The municipal council, as the local law-maker, is also responsible for setting down tax rates of the real estate tax applicable in its territory, within the limitations provided for in the ALTF. The tax rates can be lowered and differentiated, based on non-personal criteria.

5. Conclusions

Entrusting new competences to communes was part and parcel of extraordinary legal solutions relating to the support of entities conducting business activity, aimed at counteracting negative economic effects of COVID-19, including in particular the loss of financial liquidity

by entrepreneurs²⁸. The question that arose was whether these competences amount to new powers or the same or similar competences are in fact already granted to local authorities under the general laws.

The examples provided in this article show that the special anti-COVID-19 tax measures in the field of real estate tax are a tool that is willingly used by municipal councils. The legal analysis method allowed for the analysis of the resolutions issued by local law-making bodies under the anti-crisis shield. The method of grouping the types of resolutions was used to show how the law-making power was exercised. As a result, four groups of resolutions have been distinguished according to the criterion of the recipients of the relief: (i) those applicable to all entrepreneurs whose financial liquidity has deteriorated; (ii) those favoring small and micro enterprises; (iii) those referring to the regulation of the Council of Ministers regarding deterioration of financial liquidity; (iv) those granting relief to entrepreneurs operating in selected sectors of the industry (mostly those in which the activity was banned or restricted due to COVID-19).

The legislator left to the discretion of municipal councils to identify groups of entrepreneurs in which, in their opinion, there has been a deterioration in the financial situation and to specify the deterioration criteria. As has been shown, while some resolutions rely on the accounting data for entrepreneurs (e.g. a 30% decrease in revenues from the sale of goods or services), some rely on formal criteria, e.g. the type of business or the size of the entrepreneur or refer to the regulations of the Council of Ministers. The municipalities have thus used their competence to a different extent as regards determining the meaning of the statutory condition for the exemption.

The legal solutions included in the Anti-COVID-19 Act constitute an extension of the existing competences of the municipal council in respect of enacting tax exemptions. They are characterized by flexibility and simplification of the procedure for granting tax reliefs as compared to the general principles contained in Chapter 7a of the Tax Ordinance. The new solutions do not violate the existing powers of municipal councils to introduce tax exemptions resulting from acts regulating local taxes. The anti-COVID-19 provisions entitle, but do not oblige, municipal councils to offer entrepreneurs exemptions from real estate tax. Contrary to Article 7(3) of the ALTF, exemptions may be of a mixed natu-

²⁸ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, druk nr 299 (Justification for the government draft act amending the act on special solutions related to the prevention, counteraction and combating of COVID-19, other infectious diseases and crisis situations caused by them and some other acts, No. 299).

re with a personal character whereby the exemption covers real estate related to economic activity conducted by certain entrepreneurs. The scope of the exemption may be limited only to those items that are related to a specific type of business, e.g. hotel.

Another unique feature is a limited time range that covers only part of 2020, with the earliest possible release date of 1 March 2020. This is because the premise for the application is the deterioration of the economic situation of the entrepreneurs due to the negative consequences of COVID-19. In Poland, the state of epidemic emergency was introduced on 14 March 2020, followed by the state of epidemic announced on 21 March 2020. It is admissible to introduce an exemption with a retrospective date or to adopt a resolution with a shortened *vacatio legis*, if an important state interest requires the immediate entry into force of a normative act and the principles of a democratic state ruled by law do not prevent it²⁹. It is also not affected by the expiry of the tax installment payment deadline, regardless of whether it was paid (which leads to overpayment) or tax arrears arose (the tax liability expires retroactively). The end date of the exemption must be, at the latest, 31 December 2020. It should be noted that this solution does not diverge from or violate the existing law. The principle of non-retroactivity of law may be departed from in the name of the principle of protection of acquired rights, following from Article 2 of the Constitution³⁰. In tax law, it is justified in a situation where the retroactively introduced regulations grant or increase the rights of taxpayers (e.g. tax exemptions or reliefs³¹) or relate to the relaxation of obligations or sanctions. Even in such case, however, it is assumed that the limit of retroactive effect for a normative act introducing tax exemptions is the year in which this act was issued³².

The wording of Article 15p of the Anti-COVID-19 Act suggests that since the commune council may introduce an exemption by resolution, the right to apply this exemption cannot be conditioned upon submitting a relevant application³³. Submitting the application would require

²⁹ Art. 4 i 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłoszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, Dz.U. z 2010 r. Nr 17 poz. 95 (Articles 4 and 5 of the Act of 20 July 2000 on the publication of normative acts and certain other legal acts, Journal of Laws of 2010, No. 17, item 95).

³⁰ Uchwała NSA z dnia 12 marca 2001 r., sygn. akt OPS 14/00 (Resolution of the Supreme Administrative Court of 12 March 2001, OPS 14/00).

³¹ Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 1 lutego 2007 r., sygn. akt nr III/05/K/07 (Resolution of the Regional Audit Chamber in Szczecin of 1 February 2007, No. III/05/K/07).

³² Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 3 grudnia 2008 r., sygn. akt nr 26/1173/2008 (Resolution of the Regional Audit Chamber in Poznań of 3 December 2008, No. 26/1173/2008).

³³ R. Dowgier, *Nowe uprawnienia podatkowe rad gmin związane z pandemią COVID-19*, „Przegląd Podatków Lokalnych

its examination by way of a decision, for which there is no legal basis. Each entrepreneur who meets the conditions provided for in the resolution is subject to tax exemption. The tax authority may of course verify the fulfillment of the conditions for exemption³⁴.

Was it necessary to introduce specific solutions in the light of existing rights? Extension of the deadline for payment of real estate tax installments by a resolution adopted pursuant to Article 15q bears all the features of the relief referred to in Article 67a(1)(1) of the Tax Ordinance. However, it is not granted by decision of the tax authority at the individual request of the taxpayer, but results from the provisions of the local law. The commune council, as a law-making body, was thus endowed with the competence of the authority applying the law. As a result, both municipal authorities – the law making municipal council and the executive tax authority – may grant reliefs consisting in postponing the obligation to pay installments of real estate tax.

According to Article 7(3) of the ALTF, the commune council, by resolution, may introduce objective exemptions other than statutory. Therefore, the legislative powers of the commune council to introduce tax exemptions are limited. Apart from statutory exemptions, communes may, in the form of resolutions, extend the catalog of exemptions by other than those listed in the acts, but only of a material nature. It is unacceptable to introduce, by way of a resolution of the commune council, exemptions of a subjective or mixed nature, of a subjective and objective nature, i.e. relating to the characteristics of the tax subject. Meanwhile, Article 15p enables the introduction of exemptions for groups of entrepreneurs indicated in the resolution, which suggests loosening the rigor resulting from Article 7(3) ALTF. It also raises doubts as to the compliance of this competence norm with Article 217 of the Constitution. Pursuant to Article 15p and 15q it will be most difficult to determine the meaning of the term “financial liquidity” and to assess the level of this liquidity. Most often, it is equated with the company’s ability to pay its current liabilities in the required amount on time. The provisions of the Anti-COVID-19 Act deliberately use undefined terms in order to grant the governing bodies of municipalities a wide range of freedom in deciding which group of entrepreneurs to apply for reliefs and exemptions in real estate tax. Consequently, a solution consisting in adopting a resolution granting preferences to all entrepreneurs conducting business

i Finansów Samorządowych” 2020/5, p. 6–18.

³⁴ S. Czarnecki, *Podatek od nieruchomości – szczególne rozwiązania na czas epidemii COVID-19*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2020/5, p. 19–25.

activity, regardless of the size, legal form, sector or other criteria, is acceptable, as long as there has been the deterioration of the financial situation as a result of the pandemic.

Another existing power of municipal councils is the competence to establish tax rates of local taxes and fees, applicable in their territory. In reaction to the COVID-19 crisis, tax rates could be lowered by resolution to take into account the disturbances in certain sectors of the economy. However, the municipal councils would have to carefully draft the legislation to make sure that any differentiation of rates refers exclusively to objective criteria, not linked to characteristics of taxpayers. The Anti-COVID-19 Act certainly extends this power of local law-makers.

The conducted analysis aimed to answer the question of whether the Anti-COVID-19 Act gave new powers to municipal councils in the field of granting tax reliefs. The presented reasoning and applied research methods allow to answer the question in the affirmative. Municipal councils and municipal tax authorities should first consider the use of legal instruments that do not lead to an ineffective expiry of a tax liability (extension of the payment deadline, deferral, spreading into installments). The application of the exemption and remission should be treated as an exception to the rule, balancing the public interest and the interest of the taxpayer.

Przemysław Ostojski¹

Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w składzie siedmiu sędziów z dnia 28 października 2019 r., sygn. akt I FSK 164/17 (dzierżawa przez gminę infrastruktury za symboliczną kwotę czynszu)

DOI: 10.5604/01.3001.0014.4821

1. Stan faktyczny

Gmina zwróciła się do organu podatkowego z wnioskiem o wydanie interpretacji indywidualnej, dotyczącej podatku od towarów i usług w zakresie prawa do odliczenia w drodze korekty podatku naliczonego związanego ze zrealizowaną inwestycją – Budowa składanego boiska sezonowego (...). We wniosku wskazano, że Gmina jest czynnym i zarejestrowanym podatnikiem podatku od towarów i usług. Przedmiotowa infrastruktura została przekazana do bezpłatnego użytkowania w 2012 r. Inwestycja nie była i nie jest wykorzystywana do czynności opodatkowanych ze względu na swój charakter. Obecnie Gmina rozważa przekazanie infrastruktury w dzierżawę na podstawie umowy Miejsko-Gminnemu Ośrodkowi Kultury. Infrastruktura po przekazaniu nadal byłaby wykorzystywana zgodnie ze swoim przeznaczeniem. Gmina rozważa obciążanie dzierżawcy czynszem w wysokości kilkuset złotych rocznie. Infrastruktura musi również po przekazaniu spełniać swoje funkcje i zachować ogólnodostępny charakter. Gmina nie odliczyła wydatków poniesionych na infrastrukturę w trakcie jej realizacji. Wszystkie faktury dokumentujące zakupy zostały wystawione na Urząd Miasta i Gminy, który jest czynnym podatnikiem podatku od towarów i usług. W związku z powyższym opisem zadano następujące pytanie: „Czy Gmina uzyska zgodnie z art. 90 i nast. ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług², prawo do odliczenia podatku naliczonego związanego z ww. inwestycją proporcjonalnie do pozostałego okresu korekty?”.

¹ Doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Wyższej Szkoły Zarządzania i Bankowości w Poznaniu, prokurator Prokuratury Okręgowej w Poznaniu degowany do Prokuratury Krajowej.

ORCID: 0000-0001-6552-8162.

² T.j. Dz.U. z 2011 r. Nr 177 poz. 1054 ze zm.; aktualnie t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 106 ze zm. (dalej: „u.p.t.u.”).

2. Przebieg postępowania poprzedzającego rozpoznanie sprawy przed NSA

Minister Finansów w wydanej w 2016 r. interpretacji indywidualnej stwierdził, że Gminie nie będzie przysługiwało prawo do odliczenia podatku naliczonego od wydatków poniesionych na budowę przedmiotowego boiska, gdyż zostało ono przekazane do bezpłatnego użytkowania i nie było wykorzystywane do czynności opodatkowanych.

Gmina wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, żądając uchylecia interpretacji indywidualnej Ministra Finansów. Uwzględniając skargę, sąd pierwszej instancji przyjął, że w sytuacji, gdy zrealizowana przez Gminę inwestycja, polegająca na budowie składanego boiska sezonowego, nie była pierwotnie wykorzystywana do wykonywania działalności opodatkowanej VAT, a następnie w związku z oddaniem przedmiotowej infrastruktury w dzierżawę Miejsko-Gminnemu Ośrodkowi Kultury zmianie ulegnie jej przeznaczenie i zacznie być ona wykorzystywana do wykonywania czynności opodatkowanych VAT, na podstawie art. 86 ust. 1 i art. 91 ust. 2 i 7 u.p.t.u. Gminie będzie przysługiwało prawo do dokonania korekty części podatku naliczonego od wydatków poniesionych na tę inwestycję.

Minister Rozwoju i Finansów zaskarżył powyższy wyrok w całości, zarzucając WSA w Olsztynie naruszenie: art. 86 ust. 1 w zw. z art. 91 ust. 2 i ust. 7 u.p.t.u. oraz art. 121 § 1 Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa³ w zw. z art. 14h tej ustawy.

Naczelny Sąd Administracyjny postanowieniem z dnia 2 lipca 2019 r. przedstawił składowi powiększonemu Naczelnego Sądu Administracyjnego następujące zagadnienie prawne: „Czy obowiązana do zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty w ramach zadań własnych gmina, która dla tego celu działając w charakterze organu władzy publicznej, poniosła wydatki inwestycyjne na wytworzenie infrastruktury, którą dla realizacji tych zadań przekazała do bezpłatnego użytkowania odrębnej samorządowej jednostce organizacyjnej, przez zmianę formy tego przekazania z nieodpłatnej na odpłatną, z ustaleniem symbolicznej kwoty odpłatności, działa w tym zakresie jako podatnik prowadzący działalność gospodarczą w rozumieniu art. 15 ust. 1 i 2 u.p.t.u.?” Wobec tego zawiesił na podstawie art. 125 § 1 pkt 1 p.p.s.a. postępowanie do czasu udzielenia odpowiedzi na zadane pytanie.

³ Tj. Dz.U. z 2015 r. poz. 613 ze zm.; aktualnie Dz.U. z 2020 r. poz. 1325 ze zm. (dalej: „o.p.”).

Rozpatrując przedstawione zagadnienie prawne na posiedzeniu w dniu 7 października 2019 r., Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 187 § 3 p.p.s.a.⁴ przejął sprawę do rozpoznania przez skład siedmiu sędziów.

3. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

NSA uznał zarzuty kasacyjne za zasadne i uchylając zaskarżony wyrok, oddalił skargę Gminy. W uzasadnieniu głosowanego orzeczenia sąd kasacyjny sformułował następującą tezę: „Obowiązana do zaspokojenia potrzeb wspólnoty w ramach zadań własnych Gmina, która dla tego celu działając w charakterze organu władzy publicznej, poniosła wydatki inwestycyjne dla wytworzenia infrastruktury, którą dla realizacji tych zadań przekazała do bezpłatnego użytkowania odrębnej samorządowej jednostce organizacyjnej, w związku ze zmianą formy tego przekazania z nieodpłatnej na odpłatną z ustaleniem symbolicznej kwoty odpłatności, w świetle art. 15 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2011 r. nr 177, poz. 1054, ze zm.) nie działa jako podatnik prowadzący działalność gospodarczą, nie zachodzi bowiem wyraźny, wzajemny związek pomiędzy świadczeniem Gminy a symbolicznie określoną kwotą odpłatności”.

4. Ocena stanowiska wyrażonego w wyroku NSA

Z przytoczonym stanowiskiem wyrażonym przez Naczelny Sąd Administracyjny należy się zgodzić. Sąd kasacyjny dokonał w pełni zasadnej oceny zaistniałych w niniejszej sprawie okoliczności, podejmując w konsekwencji prawidłowe rozstrzygnięcie na podstawie art. 188 oraz art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2020 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

4.1. Gmina jako podmiot działający w sferach *imperium* oraz *dominium* a opodatkowanie podatkiem od towarów i usług (VAT) – uwagi ogólne

Funkcjonowanie gmin jako podmiotów prawa publicznego ma po wielokroć charakter dualny – z jednej strony działają w sposób władczy, z drugiej zaś strony są uczestnikami obrotu gospodarczego na takich samych zasadach jak podmioty prawa prywatnego⁵. Odpowiednio więc zakres ich działań

⁴T.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.

⁵B. Rogowska-Rajda, T. Tratkiewicz, *Działalność jednostek samorządu terytorialnego jako organów władzy publicznej w świetle przepisów o podatku od towarów i usług*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 12, s. 64–65; wyrok WSA w Lublinie z dnia 3 marca 2017 r., sygn. akt I SA/Lu 1/17, publ. jw.

w części pozostaje poza opodatkowaniem podatkiem od towarów i usług, w części natomiast gminy wykonują działalność gospodarczą, będąc podatnikami tego podatku.

Wśród wymienionych w art. 7 ust. 1 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁶ zadań własnych gminy można wyodrębnić zadania o charakterze użyteczności publicznej. Należą do nich m.in. zadania z zakresu infrastruktury społecznej (oświata, kultura, ochrona zdrowia itd.). Jednostkami organizacyjnymi tworzonymi przez gminę w celu wykonywania zadań o charakterze użyteczności publicznej mogą być zarówno podmioty wyposażone w osobowość prawną, np. jak w analizowanej sprawie samorządowa instytucja kultury⁷, jak i podmioty pozbawione takiej osobowości. Oprócz działań o charakterze publicznoprawnym jednostka samorządu terytorialnego działa też na gruncie cywilnoprawnym, przykładowo – jak w sprawie rozstrzygniętej przez NSA – zarządza nieruchomościami poprzez ich dzierżawę. Charakter tych działań nie pozwala zasadniczo na ich wyłączenie z systemu podatku od towarów i usług, a zatem w zakresie cywilnoprawnym jednostki samorządu terytorialnego działają jako podatnicy podatku od towarów i usług⁸.

Jedną z najbardziej rozpowszechnionych form organizacyjno-prawnych gospodarki budżetowej gmin są gminne jednostki budżetowe i gminne zakłady budżetowe, które – posiadając status podmiotu prawa publicznego na gruncie prawa krajowego – nie stanowią jednak odrębnych od gminy podatników VAT⁹; w tym wypadku dochodzi bowiem do wspomnianej już wyżej centralizacji rozliczeń podatku od towarów i usług w jednostkach samorządu terytorialnego¹⁰. Odmienne rzecz ma się w przypadku działalności gminnych osób prawnych, które w ramach posiadanych środków prowadzą samodzielną gospodarkę. Na gruncie analizowanej sprawy – jak zasadnie zwrócił na to uwagę Naczelny Sąd Administracyjny – działalność taką podejmuje Gminny Ośrodek Kultury, który ma zawrzeć z Gminą umowę dzierżawy składanego boiska sezonowego.

Podstawą prawną ustalenia, czy w określonej sytuacji gmina występuje w charakterze podatnika podatku od towarów i usług, są przepisy art. 15 ust. 1, ust. 2 i ust. 6 u.p.t.u. Otóż w myśl tych przepisów, podatnikami

⁶ T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.

⁷ Zob. art. 14 ust. 1 Ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, t.j.: Dz. U. z 2020 r. poz. 194 ze zm.

⁸ B. Rogowska-Rajda, T. Tratkiewicz, *Działalność...*, op. cit.; M. Pyrz, *Gmina jako podatnik od towarów i usług* [w:] *Z badań nad prawem, administracją i myślą polityczną*, M. Sadowski (red.), Wrocław 2015, s. 75-87.

⁹ Zob. wyrok TSUE z dnia 29 września 2015 r. w sprawie C-276/14 Gmina Wrocław, EU:C:2015:635; uchwała NSA z dnia 26 października 2015 r., sygn. akt I FPS 4/15, ONSAiWSA 2016, nr 1, s. 3.

¹⁰ Zob. T. Famulska, B. Rogowska-Rajda, *Centralizacja rozliczeń VAT w jednostkach samorządu terytorialnego – wybrane problemy*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2017, nr 485, s. 108-122.

są osoby prawne, jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej oraz osoby fizyczne, wykonujące samodzielnie działalność gospodarczą, o której mowa w ust. 2, bez względu na cel lub rezultat takiej działalności. Działalność gospodarcza obejmuje wszelką działalność producentów, handlowców lub usługodawców, w tym podmiotów pozyskujących zasoby naturalne oraz rolników, a także działalność osób wykonujących wolne zawody. Działalność gospodarcza obejmuje w szczególności czynności polegające na wykorzystywaniu towarów lub wartości niematerialnych i prawnych w sposób ciągły dla celów zarobkowych. Nie uznaje się za podatnika organów władzy publicznej oraz urzędów obsługujących te organy w zakresie realizowanych zadań nałożonych odrębnymi przepisami prawa, dla realizacji których zostały one powołane, z wyłączeniem czynności wykonywanych na podstawie zawartych umów cywilnoprawnych.

Prawidłowa wykładnia powyższej regulacji powinna przebiegać z zachowaniem zasady skutku pośredniego prawa Unii Europejskiej. W analizowanym przypadku oznacza to, że należy wziąć pod uwagę treść oraz cel art. 9 ust. 1 i art. 13 dyrektywy 2006/112/WE Rady UE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej¹¹. W myśl pierwszego z wymienionych przepisów, podatnikiem jest każda osoba prowadząca samodzielnie w dowolnym miejscu jakąkolwiek działalność gospodarczą, bez względu na cel czy też rezultaty takiej działalności. Działalność gospodarcza obejmuje wszelką działalność producentów, handlowców lub usługodawców, włącznie z górnictwem, działalnością rolniczą i wykonywaniem wolnych zawodów lub uznanych za takie. Za działalność gospodarczą uznaje się w szczególności wykorzystywanie, w sposób ciągły, majątku rzeczowego lub wartości niematerialnych w celu uzyskania z tego tytułu dochodu.

Natomiast zgodnie z art. 13 ww. aktu, krajowe, regionalne i lokalne organy władzy oraz inne podmioty prawa publicznego nie są uważane za podatników w związku z działalnością, którą podejmują, lub transakcjami, których dokonują jako organy władzy publicznej, nawet jeśli pobierają należności, opłaty, składki albo płatności w związku z takimi działaniami lub transakcjami. Jednakże w przypadku gdy podejmują one takie działania lub dokonują takich transakcji, są uważane za podatników w odniesieniu do tych działań lub transakcji, gdyby wykluczenie ich z kategorii podatników prowadziło do znaczących zakłóceń konkurencji. W każdych okolicznościach podmioty prawa publicznego są uważane za podatników w związku z czynnościami

¹¹ Dz.U. UE L z 2006 r. nr 347 poz. 1 ze zm. (dalej: „dyrektywa VAT”).

określonymi w załączniku I do dyrektywy VAT, chyba że niewielka skala tych działań sprawia, że mogą być one pominięte. Państwa członkowskie mogą uznać działalność podmiotów prawa publicznego – zwolnioną na podstawie art. 132, 135, 136 i 371, 374–377, 378 ust. 2, 379 ust. 2 lub 380–390b dyrektywy VAT – za działalność, którą podmioty te podejmują jako organy władzy publicznej.

4.2 Brak podstaw do uznania Gminy Frombork za podatnika VAT

W perspektywie przedstawionych wyżej regulacji prawnych należy przyjąć, że działalność prowadzona przez władze publiczne nie obejmuje działalności wykonywanej przez te instytucje na tych samych warunkach prawnych, jak te stosowane do prywatnych podmiotów gospodarczych¹². Natomiast organy prawa publicznego powinny być traktowane jak podatnicy w związku z czynnościami wykonywanymi w charakterze organów publicznych w przypadku, gdy czynności te mogą być również podejmowane w ramach działań konkurencyjnych, przez prywatnych przedsiębiorców – jeśli traktowanie tych organów jako podmiotów nieposiadających statusu podatnika mogłoby prowadzić do istotnego naruszenia zasad konkurencji¹³.

W celu stwierdzenia, czy jednostka samorządu terytorialnego działa jako podatnik, należy ustalić, czy jednostka ta prowadzi działalność gospodarczą w rozumieniu ustawy o podatku od towarów i usług oraz dyrektywy VAT. Działalność może zostać uznana za działalność gospodarczą w rozumieniu art. 15 ust. 2 u.p.t.u. oraz art. 9 ust. 1 akapit 2 dyrektywy VAT jedynie wtedy, gdy odpowiada ona jednej z czynności określonych w art. 5 ust. 1 i art. 2 dyrektywy VAT. Opodatkowaniu VAT podlegają następujące transakcje: odpłatna dostawa towarów na terytorium państwa członkowskiego przez podatnika działającego w takim charakterze; odpłatne wewnątrzspółnotowe nabycie towarów na terytorium państwa członkowskiego; odpłatne świadczenie usług na terytorium państwa członkowskiego przez podatnika działającego w takim charakterze; import towarów.

Na kanwie przedstawionego we wniosku o wydanie interpretacji indywidualnej stanu faktycznego należy zbadać, czy w sprawie dojdzie do odpłatnego świadczenia przez Gminę usług, jak wymaga tego art. 5 ust. 1 pkt 1 u.p.t.u. oraz art. 2 ust. 1 lit. a) dyrektywy VAT. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem

¹² Zob. wyrok TSUE z dnia 12 września 2000 r., Commission/Netherlands, C-408/97, ECLI:EU:C:2000:427.

¹³ Zob. wyrok TSUE z dnia 15 maja 1990 r., Comune di Carpaneto Piacentino i inni/Ufficio provinciale imposta sul valore aggiunto di Piacenza, C-4/89, ECLI:EU:C:1990:204.

dostawa towarów lub świadczenie usług są „odpłatne” w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 1 u.p.t.u. oraz art. 2 ust. 1 lit. a) lub c) dyrektywy VAT, a zatem podlegają opodatkowaniu, wyłącznie jeżeli pomiędzy dostawcą lub usługodawcą a odbiorcą towarów lub usługobiorcą istnieje stosunek prawny, w trakcie którego dochodzi do wymiany świadczeń wzajemnych, a wynagrodzenie otrzymane przez dostawcę towarów lub usługodawcę stanowi rzeczywistą równowartość towaru lub usługi świadczonej na rzecz odbiorcy towarów lub usługobiorcy¹⁴. Jak podkreślono w orzecznictwie, przyjęta przez organ władzy publicznej forma umowy sama nie przesądza o tym, czy działa on w sferze administrowania, czy też należy go postrzegać jako uczestnika obrotu gospodarczego objętego zakresem VAT¹⁵.

W realiach analizowanej sprawy należy stwierdzić, że wysokość czynszu z tytułu dzierżawy infrastruktury nie zostanie obliczona proporcjonalnie do faktycznych kosztów usługi. Kalkulacja wysokości czynszu dzierżawnego nie będzie też warunkowana wysokością poniesionych przez Gminę wydatków na infrastrukturę. Kwota czynszu w wysokości kilkuset złotych rocznie z tytułu dzierżawy składanego boiska sportowego musi być postrzegana w kategoriach opłaty symbolicznej – o charakterze nieekwiwalentnym – której nie można uznać za wynagrodzenie¹⁶. Czynsz we wspomnianej kwocie nie jest bowiem zależny ani od wartości użytkowej infrastruktury, ani też od uprzednich kosztów jego wytworzenia.

W świetle powyższego należy jednak zwrócić uwagę, że okoliczność, iż transakcja gospodarcza zostanie zrealizowana po cenie niższej od kosztów wytworzenia, nie ma jeszcze decydującego znaczenia dla zakwalifikowania transakcji jako „transakcji odpłatnej”. To ostatnie pojęcie wymaga bowiem wyłącznie istnienia bezpośredniego związku między dostawą towarów lub świadczeniem usług a świadczeniem wzajemnym rzeczywiście otrzymanym przez podatnika¹⁷.

W celu ustalenia, czy dana dostawa towarów lub dane świadczenie usług jest wykonywane za wynagrodzeniem tak, że działalność taką należy uznać za działalność gospodarczą, należy zbadać wszystkie okoliczności, jakich dostawa towarów lub świadczenie usług jest realizowane¹⁸. Jedną z metod

¹⁴ Zob. w szczególności wyroki TSUE: z dnia 3 marca 1994 r., Tolsma, C-16/93, EU:C:1994:80, pkt 14; z dnia 5 czerwca 1997 r., SDC, C-2/95, EU:C:1997:278, pkt 45; z dnia 26 czerwca 2003 r., MKG-Kraftfahrzeuge-Factoring, C-305/01, EU:C:2003:377, pkt 47.

¹⁵ Zob. m.in. wyroki NSA: z dnia 5 grudnia 2014 r., sygn. akt I FSK 1547/14; z dnia 19 listopada 2014 r., sygn. akt I FSK 1669/13; z dnia 12 grudnia 2014 r., sygn. akt I FSK 1879/13; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

¹⁶ B. Rogowska-Rajda, T. Tratkiewicz, *op. cit.*

¹⁷ Zob. wyrok TSUE z dnia 12 maja 2016 r., Gmina Borsele, C-520/14, ECLI:EU:C:2016:334, pkt 26. Podobnie wyrok TSUE z dnia 20 stycznia 2005 r., Hotel Scandic Gåsabäck, C-412/03, EU:C:2005:47, pkt 22.

¹⁸ Zob. wyrok TSUE z dnia 26 marca 1987 r., Komisja/Niderlandy, 235/85, EU:C:1987:161, pkt 15.

umożliwiających zbadanie, czy dana działalność stanowi działalność gospodarczą, jest porównanie okoliczności, w jakich zainteresowany dokonuje dostawy towarów lub świadczy dane usługi, oraz tych okoliczności, w jakich tego rodzaju świadczenie jest zwykle realizowane¹⁹. Jeżeli tak, Gminę należałoby potraktować jak podatnika w celu zachowania neutralności poboru podatku VAT. Istotne jest przede wszystkim to, czy na podstawie właściwych przepisów osoby prywatne mogą prowadzić porównywalną działalność²⁰. Inne czynniki, takie jak m.in. kwota dochodów lub liczba klientów, również mogą być uwzględniane podczas tego badania²¹.

W analizowanej sprawie, jak wspomniano wyżej, jeśli Gmina przekazuje infrastrukturę na rzecz samorządowej instytucji kultury odpłatnie – z ustaleniem symbolicznej kwoty odpłatności – uzyska zwrot jedynie znikomej części wydatków, jakie poniosła w celu realizacji inwestycji polegającej na budowie składanego boiska sezonowego. W stosunku do realiów wolnorynkowych, kwota czynszu, jakim Gmina zamierza obciążyć dzierżawcę, będzie znacznie zaniżona. Wobec tego należy dojść do wniosku, że celem zmiany formy przekazania przez Gminę infrastruktury – z nieodpłatnej na odpłatną, z ustaleniem symbolicznej kwoty odpłatności – nie będzie „uzyskaniem z tego tytułu dochodu”, w myśl art. 9 akapit 2 dyrektywy VAT („zarobku” zgodnie z art. 15 ust. 2 u.p.t.u.). Gmina nie będzie też działała w tym wypadku w warunkach konkurencji, zatem nie będzie wykonywała w tym zakresie działalności gospodarczej²².

Powyższa asymetria pomiędzy kwotą rocznego czynszu z tytułu dzierżawy a wartością użytkową infrastruktury wskazuje na brak rzeczywistego związku między usługą dzierżawy a planowaną zapłatą. W konsekwencji nie sposób przyjąć, aby związek między wykonywaną przez Gminę usługą a ekwiwalentem, który ma być płacony przez Gminny Ośrodek Kultury, miał bezpośredni charakter wymagany do tego, aby ekwiwalent ten mógł zostać uznany za świadczenie wzajemne stanowiące wynagrodzenie za tę dostawę, oraz do tego, aby świadczenie usługi zostało uznane za działalność gospodarczą w rozumieniu art. 15 ust. 2 u.p.t.u. oraz art. 9 ust. 1 dyrektywy VAT.

¹⁹ Zob. wyrok TSUE z dnia 26 września 1996 r., Enkler, C-230/94, EU:C:1996:352, pkt 27.

²⁰ Zob. wyroki TSUE z dnia 26 czerwca 2007 r. w sprawach: T-Mobile Austria GmbH i inni/Republika Austrii, C-284/04, ECLI:EU:C:2007:381, pkt 117, oraz Hutchison 3G UK Ltd i inni/Commissioners of Customs and Excise, C-369/04, ECLI:EU:C:2007:382.

²¹ Wyrok TSUE z dnia 26 września 1996 r., Enkler, C-230/94, jw., pkt 29.

²² Zob. A. Bartosiewicz, *Podmioty prawa publicznego jako podatnicy VAT – polska praktyka a regulacje unijne* [w:] *Polskie prawo podatkowe a prawo unijne. Katalog rozbieżności*, B. Brzeziński, D. Dominik-Ogińska, K. Lasiński-Sulecki, A. Zalański (red.), Warszawa 2016, s. 97.

Ponadto trudno uznać, by Gmina znajdowała się w porównywalnej sytuacji do innych przedsiębiorców na lokalnym rynku. W niniejszej sprawie – dokonując przekazania infrastruktury na rzecz samorządowej instytucji kultury – Gmina będzie działać w charakterze organu władzy publicznej. Jak wspomniano wyżej, forma przekazania – w tym wypadku umowa dzierżawy za symboliczną odpłatnością – nie ma znaczenia dla uznania, czy organ działa w sferze administrowania, czy też jako uczestnik obrotu gospodarczego.

Należy zauważyć, że okoliczności, w jakich doszło do dostawy towaru w niniejszej sprawie, różnią się od tych, w jakich zwykle prowadzi się działalność w zakresie dzierżawy infrastruktury. Przykładowo oddając w dzierżawę infrastrukturę wodno-kanalizacyjną, gminy zawierają zazwyczaj umowy ze spółkami gminnymi, na mocy których przewiduje się comiesięczną ekwiwalentną zapłatę z tytułu tej usługi; gminy zaś co miesiąc wystawiają faktury VAT dokumentujące wynagrodzenie za dzierżawę infrastruktury, ujmując ją jednocześnie w gminnym rejestrze sprzedaży. Takie warunki dzierżawy infrastruktury nie wynikają z okoliczności niniejszej sprawy.

Należy dodać, że w stanie faktycznym (zdarzeniu przyszłym) wskazanym we wniosku o interpretację indywidualną nie ma mowy nawet o potencjalnej możliwości istnienia konkurencji w ramach wskazanych przez Gminę działań. Brak jest również informacji o tym, by Gmina miała wyłonić dzierżawcę wspomnianego składanego boiska sezonowego w trybie Ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²³. W analizowanym przypadku Gmina dokonuje przekazania przedmiotowej infrastruktury na rzecz samorządowej instytucji kultury z innych przyczyn aniżeli gospodarcze lub zarobkowe, o czym świadczy również wspomniana dysproporcja kwoty czynszu z tytułu dzierżawy w stosunku do wartości użytkowej dostarczonej infrastruktury.

Konkludując, należy stwierdzić, że zmiana formy przekazania przedmiotowej infrastruktury przez Gminę na rzecz samorządowej instytucji kultury – z nieodpłatnej na odpłatną, z ustaleniem symbolicznej kwoty odpłatności – nie spowoduje, że Gmina rozpocznie w tym zakresie działalność gospodarczą jako podatnik podatku od towarów i usług. Sposób realizacji zadań Gminy w obszarze ww. infrastruktury nie zmieni się – jak wynika ze stanu faktycznego (zdarzenia przyszłego) sprawy, infrastruktura zachowa ogólnodostępny charakter. Obowiązek uiszczenia czynszu w kwocie kilkuset złotych rocznie nie będzie skutkowało odpłatnym świadczeniem usług przez Gminę na rzecz wspomnianej samorządowej jednostki organizacyjnej.

²³ T.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1986 ze zm.

Wyrazem zasady równego traktowania w dziedzinie VAT jest zasada neutralności podatkowej²⁴. W perspektywie przedstawionych okoliczności faktycznych i prawnych nie istnieją podstawy, by sądzić, że wskutek wspomnianej zmiany formy przekazania infrastruktury – z nieodpłatnej na odpłatną, z ustaleniem symbolicznej kwoty odpłatności – miałyby dojść do zawarcia umowy dzierżawy z zachowaniem zasad neutralności lub równego traktowania, a także w zgodzie z zasadami proporcjonalności i przejrzystości. Przyjęcie, że w okolicznościach analizowanej sprawy Gmina miałaby działać jako podatnik prowadzący działalność gospodarczą w rozumieniu art. 15 ust. 1 i 2 u.p.t.u., prowadziłoby do nadużycia prawa poprzez osiągnięcie przez Gminę korzyści podatkowych, których przyznanie byłoby sprzeczne z celem, któremu służą przedstawione wyżej przepisy (art. 5 ust. 5 u.p.t.u.).

5. Konkluzja

W rezultacie poczynionych wyżej rozważań należy dojść do wniosku, że w okolicznościach sprawy rozstrzygniętej wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 lipca 2019 r., sygn. akt I FSK 164/17, Gmina nie działa jako podatnik prowadzący działalność gospodarczą w rozumieniu art. 15 ust. 1 i 2 u.p.t.u. Stąd stanowisko sądu pierwszej instancji było wadliwe, natomiast skarga Gminy – bezzasadna. W tej sytuacji należy w pełni podzielić glosowane orzeczenie sądu odwoławczego i zawartą w jego uzasadnieniu argumentację prawną.

²⁴ Zob. wyrok TSUE z dnia 8 czerwca 2006 r., L.u.P. GmbH/Finanzamt Bochum-Mitte, EU:C:2006:380, pkt 48.

