

*Patologie na rynku
nieruchomości.
Przyczyny, przejawy,
przeciwdziałanie*

POD REDAKCJĄ NAUKOWĄ

Wiesława Pływaczewskiego

Ryszarda Żróbka

OLSZTYN 2016

Redakcja naukowa:

*Dr hab. Wiesław Pływaczewski, prof. UWM
Prof. zw. dr hab. inż. Ryszard Żróbek*

Recenzent:

*Dr hab. Piotr Chlebowicz
Dr inż. Mirosław Belej*

Redakcja techniczna:

Dr Maciej Duda

Tłumaczenie:

Dr Joanna Narodowska

Projekt okładki:

Mgr inż. Michał Mazur

Wydawca:

*Katedra Kryminologii i Polityki Kryminalnej
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
www.uwm.edu.pl/kryminologia
&
Katedra Zasobów Nieruchomości
Wydział Geodezji, Inżynierii Przestrzennej i Budownictwa
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
www.uwm.edu.pl/kzn*



Copyright © by Katedra Kryminologii i Polityki Kryminalnej
& Katedra Zasobów Nieruchomości

Druk i oprawa:

*Zakład Poligraficzny
Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie*

Nakład: 100 egz.

Objętość: 16 ark. wyd.

ISBN: 978-83-62383-71-9

OLSZTYN 2016

„Kryminologia wobec współczesnych form i technik przestępczych”

1. *Handel ludźmi – współczesne niewolnictwo*, Wiesław Pływaczewski (red.), Olsztyn 2006.
2. *Wybrane zagadnienia kryminologii*, Wiesław Pływaczewski (red.), Olsztyn 2007.
3. *Kryminologia wobec współczesnych wyzwań cywilizacyjnych*, Grażyna Kędzierska, Wiesław Pływaczewski (red.), Olsztyn 2010.
4. *Organized Crime and Terrorism - Reasons, Manifestations, Counteractions*, Wiesław Pływaczewski (red.), Olsztyn 2011.
5. *Kryminologia wobec współczesnych zagrożeń ekologicznych*, Monika Kotowska, Wiesław Pływaczewski (red.), Olsztyn 2011.
6. *Prawnokarne i kryminologiczne aspekty ochrony środowiska*, Wiesław Pływaczewski (red.), Olsztyn 2012.
7. *Nielegalne rynki. Geneza, skala zjawiska oraz możliwości przeciwdziałania*, Wiesław Pływaczewski, Piotr Chlebowicz (red.), Olsztyn 2012.
8. *Gospodarka odpadami. Problematyka prawna i ekokryminologiczna*, Wiesław Pływaczewski, Szymon Michał Buczyński (red.), Olsztyn 2013.
9. *Nielegalna eksploatacja obszarów leśnych*, Wiesław Pływaczewski, Maciej Duda (red.), Olsztyn 2013.
10. *Zagrożenia w sektorze bankowym. Analiza kryminalna zjawisk oraz możliwości przeciwdziałania*, Piotr Chlebowicz (red.), Olsztyn 2013.
11. *Nielegalny rynek żywności. Skala zjawiska i możliwości przeciwdziałania*, Wiesław Pływaczewski, Rafał Płocki (red.), Szczytno 2013.
12. *Współczesne ekstremizmy. Geneza, przejawy, przeciwdziałanie*, Wiesław Pływaczewski, Paweł Lubiewski (red.), Olsztyn 2014.
13. *Nielegalny obrót wyrobami tytoniowymi. Taktyczno-techniczne aspekty przeciwdziałania zjawisku*, Wiesław Pływaczewski, Maciej Duda (red.), Szczytno 2014.
14. *Wandalizm wobec dziedzictwa naturalnego i kulturowego*, Wiesław Pływaczewski, Szymon Michał Buczyński (red.), Olsztyn 2015.
15. *Uchodźcy – nowe wyzwania dla bezpieczeństwa europejskiego na tle standardów praw człowieka*, Wiesław Pływaczewski, Marek Ilnicki (red.), Olsztyn 2015.
16. *Przeciwdziałanie patologiom na rynkach finansowych. Od edukacji ekonomicznej po prawne środki oddziaływania*, Wiesław Pływaczewski (red.), Warszawa 2015.
17. *Przeciwdziałanie patologiom na rynku żywności*, Agata Lewkowicz, Wiesław Pływaczewski (red.), Szczytno 2015.
18. *Ochrona dziedzictwa kulturowego i naturalnego. Perspektywa prawna i kryminologiczna*, Wiesław Pływaczewski, Bartłomiej Gadecki (red.), Warszawa 2015.
19. *Ochrona praw człowieka w polityce migracyjnej Polski i Unii Europejskiej*, Wiesław Pływaczewski, Marek Ilnicki (red.), Olsztyn 2016.

SPIS TREŚCI

Contents

Od redaktorów

From editors

(Wiesław Pływaczewski, Ryszard Żróbek).....6

ROZDZIAŁ I. Realizacja funkcji informacyjnej rynku nieruchomości w procesie przeciwdziałania patologiom

The information functions realization in the real estate market in countering the pathologies

(Katarzyna Kobylńska, Radosław Cellmer).....9

ROZDZIAŁ II. Identyfikacja zasobu nieruchomości nabytych przez cudzoziemców w Polsce w latach 2010-2014

Identification of the real estate resources acquired by foreigners in Poland in 2010-2014

(Krystyna Kurowska, Hubert Kryszk).....20

ROZDZIAŁ III. Wybrane patologie na rynku nieruchomości rolnych

– nabywanie przez cudzoziemców

Selected pathologies on agricultural real estate market

– the acquisition by foreigners

(Katarzyna Kocur-Bera).....34

ROZDZIAŁ IV. Rolny System Informacji Przestrzennej szansą zapobiegania patologiom na rynku nieruchomości rolnych

Agricultural Spatial Information System chance of preventing

pathologies market agricultural real estate

(Marek Ogryzek).....44

ROZDZIAŁ V. Nieprawidłowości występujące w procedurze zbywania nieruchomości publicznych

Inaccuracies in public real estate selling procedure

(Marta Gross, Małgorzata Prusik).....58

ROZDZIAŁ VI. Problematyka nabycia udziału w nieruchomości

– konsekwencje

The issue of acquisition of shares in real estate – consequences

(Ada Wolny).....71

ROZDZIAŁ VII. Wybrane problemy zarządzania wspólnotami mieszkaniowymi powstałymi z zasobów spółdzielni mieszkaniowej <i>Selected problems of management residential communities arising from the housing cooperative</i> (Zbigniew Sujkowski).....	82
ROZDZIAŁ VIII. Odpowiedzialność zawodowa rzeczoznawców majątkowych – uwagi krytyczne <i>Professional liability of the property valuers – critical comments</i> (Michał Pietkiewicz).....	92
ROZDZIAŁ IX. Prowadzenie bez uprawnień zawodowych działalności zawodowej w zakresie rzeczoznawstwa majątkowego w świetle przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami <i>Occupational activity without professional qualifications in the field of expert opinions property in against the provisions of the Law on Real Estate</i> (Paulina Siejka-Wieczerycka).....	107
ROZDZIAŁ X. Szczególna rola notariusza w zapewnieniu bezpieczeństwa obrotu nieruchomościami <i>The notary's special role in ensuring security for real estate trade</i> (Joanna Wiśniewska).....	118
ROZDZIAŁ XI. Dostęp do informacji publicznej jako forma zapobiegania patologiom w obrocie nieruchomościami przez organy władzy publicznej <i>Access to public information as a form of prevention of pathologies in the real estate trade by public authorities</i> (Kamila Naumowicz).....	130
ROZDZIAŁ XII. Estetyka przestrzeni publicznej, a regulacje zawarte w tzw. „ustawie krajobrazowej” <i>The aesthetics of public spaces, and the regulations contained in the so-called "landscape act"</i> (Malwina Treder).....	140
ROZDZIAŁ XIII. Zakres przedmiotowy ustawy deweloperskiej – delikt prawodawczy? <i>The subject scope of the Act on „development of real estate” – a legislative tort?</i> (Michał Wdowiak).....	150

ROZDZIAŁ XIV. Propozycja wprowadzenia wyłącznego prawo do korzystania z zamkniętych rachunków powierniczych – ocena zasadności zmian	
<i>The proposal to introduce an exclusive right to use closed escrow accounts – the relevance of the changes</i>	
(Joanna Rybicka-Ziarko).....	164
ROZDZIAŁ XV. Oszustwo kredytowe przy nabyciu nieruchomości jako jedna z patologii tego rynku	
<i>Credit fraud in real estate property buying as one of the form of pathology</i>	
(Monika Maria Lachowicz).....	173
ROZDZIAŁ XVI. Ograniczenia sprzedaży zabytków nieruchomych jako forma ochrony dziedzictwa historycznego, artystycznego, naukowego	
<i>Restrictions on the sale of estate monuments as a form of protection of historical, artistic and scientific value</i>	
(Karolina Rzeczkowska).....	187
ROZDZIAŁ XVII. Metody ustalania wag cech rynkowych jako istotny element systemu wyceny zabezpieczający rynek nieruchomości przed sytuacjami patologicznymi	
<i>The methods of weighting the features of the market as an essential element of valuation system which securing real estate market by pathological situations</i>	
(Przemysław Gałka).....	197
ROZDZIAŁ XVIII. Problematyka budowl w świetle podatku od nieruchomości	
<i>Problems of construction in light of the property tax</i>	
(Mateusz Lewandowski).....	209
ROZDZIAŁ XIX. Obrót nieruchomościami jako obszar działalności zorganizowanych grup przestępczych	
<i>Real estate transactions as an area of the organized criminal groups activity</i>	
(Karolina Sobiesiak, Łukasz Stanecki).....	221
WYBRANA LITERATURA OPRACOWANYCH ZAGADNIĘĆ	
<i>Chosen literature</i>	230

Od redaktorów

Kluczowa rola nieruchomości w życiu człowieka uzasadnia ponadprzeciętne zainteresowanie problematyką obrotu tymi dobrami. Współcześnie uwagę zwraca także dynamiczny wzrost różnego rodzaju nieprawidłowości odnoszących się do rynku nieruchomości. Zjawiska te mogą przybierać postać czynów patologicznych, a w skrajnych przypadkach klasycznych przestępstw. Ponadto należy zauważyć, że przestępczość kojarzona z obrotem nieruchomościami stanowi w miarę nowy i nie do końca jeszcze rozpoznany przez organy ścigania obszar aktywności kryminalnej. Istnieje zatem obawa, że z uwagi na swoją lukratywność, a także fakt, że świat przestępczy postrzega ją jako w miarę bezpieczny obszar działalności, przestępczość ta w nieodległym czasie może zdominować statystyki kryminalne. Należy jednocześnie zauważyć, że podlega ona stałym modyfikacjom, co dodatkowo utrudnia jej rozpoznanie i ściganie. Dlatego też istnieje pilna potrzeba poszukiwania efektywnych sposobów zapobiegania skutkom pojawiających się nieprawidłowości. Konkluzja ta dodatkowo uzasadnia potrzebę inicjowania szerokich dyskusji na temat nowych zagrożeń, a także metod przeciwdziałania tym patologicznym zjawiskom.

Powyższe założenia stały się myślą przewodnią ogólnopolskiej konferencji naukowej pt. „Przeciwdziałanie patologiom na rynku nieruchomości”, która miała miejsce w dniu 16 października 2015 r. na Uniwersytecie Warmińsko-Mazurskim w Olsztynie. Przedsięwzięcie to zorganizowane zostało dzięki wspólnym staraniom podjętym przez Katedrę Kryminologii i Polityki Kryminalnej Wydziału Prawa i Administracji, Katedrę Zasobów Nieruchomości a także Katedrę Gospodarki Nieruchomościami i Rozwoju Regionalnego Wydziału Geodezji, Inżynierii Przestrzennej i Budownictwa Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie. Wsparcia organizacyjnego tej inicjatywie udzieliło także Warmińsko-Mazurskie Stowarzyszenie na rzecz Bezpieczeństwa, Studenckie Koło Naukowe Kryminologii „Vestigium” oraz Koło Naukowe Gospodarki Nieruchomościami. Organizacja konferencji nie byłaby możliwa bez wsparcia finansowego i merytorycznego Warmińsko-Mazurskiego Stowarzyszenia na rzecz Bezpieczeństwa na czele z Prezesem Tobiaszem Niemirowiczem. Celem konferencji była przede wszystkim wymiana poglądów na temat efektywnych metod zapobiegania patologiom na rynku nieruchomości, networkingu środowiska naukowego z praktykami w zakresie zarządzania i obrotu nieruchomościami oraz zaprezentowanie wyników badań przedstawicieli środowiska naukowego w zakresie analiz rynku nieruchomości. Dodatkowo organizatorom zależało na zidentyfikowaniu źródeł (etiologii) możliwych patologii na rynku nieruchomości.

Podczas konferencji podjęto wieloaspektową dyskusję na temat szeroko definiowanych nieprawidłowości na rynku nieruchomości. Prezentowane wystąpienia, obejmujące zagadnienia teoretyczne i praktyczne, dotyczyły zarówno etiologii występujących nadużyć, jak również sposobów efektywnego

zapobiegania i zwalczania ich przejawów. Uczestnicy spotkania przedstawili przedmiotową problematykę w ujęciu prawnokarnym, kryminologicznym i cywilistycznym. Ukazana została również istotna rola zwalczania nieprawidłowości na rynku nieruchomości w ramach dokonywanych czynności geodezyjnych. W programie konferencji znalazły się także wystąpienia dotyczące problematyki dobrych praktyk w zakresie wyceny, zarządzania i obrotu nieruchomościami.

Należy podkreślić, że książka „Patologie na rynku nieruchomości. Przyczyny, przejawy, przeciwdziałanie” stanowi kontynuację wymiany poglądów i zarazem rozwinięcie myśli zainicjowanych podczas wspomnianej konferencji. Poruszone na jej łamach zagadnienia odnoszą się m.in. do nieprawidłowości związanych z nieruchomościami w przestrzeni publicznej (Malwina Treder, Karolina Rzeczkowska). Zaprezentowane rozważania dotyczą też szeroko rozumianej funkcji informacyjnej rynku nieruchomości w procesie przeciwdziałania patologiom w tym obszarze, a także wykorzystania sygnałów pochodzących z tego sektora gospodarki w celu lepszego jego poznania i przewidywania mogących pojawiać się zagrożeń (Radosław Celmer i Katarzyna Kobylńska, Hubert Kryszk i Krystyna Kurowska, Marek Ogryzek). W niniejszej pracy nie zabrakło także opracowań związanych z fenomenologią przestępczego runku nieruchomości (Karolina Sobiesiak i Łukasz Stanecki). Ponadto autorzy wskazali na najczęściej odnotowywane nieprawidłowości identyfikowane z tym rynkiem (Monika Lachowicz). Kolejnym interesującym nurtem rozważań są zagadnienia związane z poszczególnymi segmentami rynku nieruchomości, ujmowanymi podmiotowo lub przedmiotowo. Dotyczą one takich tematów jak: nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców (Katarzyna Kocur-Bera), zbywanie nieruchomości publicznych (Marta Gross i Małgorzata Prusik) oraz problematyka skutków prawnych nabycia udziału w nieruchomości (Ada Wolny). Nie mniejszą wartość teoretyczną i praktyczną mają przemyslenia dotyczące roli rzeczoznawców majątkowych oraz podejmowanych przez nich czynności związanych z wyceną nieruchomości (Przemysław Gałka, Michał Pietkiewicz, Paulina Siejka-Wieczorzycka). Odrębny rozdział poświęcony został szczególnej roli notariusza w zapewnieniu bezpieczeństwa w obrocie nieruchomościami (Joanna Wiśniewska). Ponadto poruszono zagadnienia związane z działaniami deweloperów oraz dokonano szczegółowej analizy unormowań zawartych w ustawie deweloperskiej (Michał Wdowiak, Joanna Rybicka-Ziarko). W tej części pracy odniesiono się również do problematyki zarządzania nieruchomościami (Zbigniew Sujkowski). Niewątpliwie cenne uwagi płyną także z referatu poruszającego kwestię budowli w świetle podatku od nieruchomości (Mateusz Lewandowski).

Autorzy poszczególnych opracowań wyrażają nadzieję, że niniejsza książka, dotycząca różnorodnych aspektów nadużyć na rynku nieruchomości, stanie się ważną inspiracją do kontynuowania podjętej na konferencji dyskusji. Korzystając z okazji redaktorzy naukowcy książki wyrażają podziękowania

wszystkim Autorom, którzy przyjęli zaproszenie do przedstawienia swoich poglądów dotyczących przedmiotowej problematyki.

Słowa podziękowania należą się również Jego Magnificencji Rektorowi Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego Profesorowi Ryszardowi Góreckiemu, a także Profesorowi Stanisławowi Pikulskiemu – Dziekanowi Wydziału Prawa i Administracji tej uczelni za wsparcie inicjatywy organizacji konferencji naukowej pt. „Przeciwdziałanie patologiom na rynku nieruchomości”, której kontynuację w zakresie podjętych rozważań stanowi niniejsze opracowanie.

Wyjątkowe podziękowania należą się również Doktorowi Habilitowanemu Piotrowi Chlebowiczowi oraz Doktorowi Inżynierowi Mirosławowi Belejowi – za trud zrecenzowania przedstawionych do publikacji artykułów oraz cenne uwagi, które przyczyniły się do znaczącego wzbogacenia prezentowanego opracowania.

Autorzy i redaktorzy naukowci dziękują także Profesor Sabinie Żróbek za cenną pomoc merytoryczną, niezbędną w opracowaniu poszczególnych zagadnień prezentowanej pracy.

Podziękowania kierowane są również na ręce Pani Sylwii Zadwornej i Pana Janusza Pajaka, z redakcji „Wiadomości Uniwersyteckich”, za organizację obsługi medialnej wspomnianego wcześniej przedsięwzięcia oraz do Pani Zdzisławy Światły – Kierownik Zakładu Poligraficznego UWM za pomoc i szczególne zaangażowanie w wydanie niniejszej książki.

Olsztyn, listopad 2016 r.

Wiesław Pływaczewski, Ryszard Żróbek

*Mgr inż. Katarzyna Kobylińska
Asystent
Katedra Zasobów Nieruchomości
Wydział Geodezji, Inżynierii Przestrzennej i Budownictwa
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie*

*Dr hab. inż. Radosław Cellmer
Adiunkt
Katedra Gospodarki Nieruchomościami i Rozwoju Regionalnego
Wydział Geodezji, Inżynierii Przestrzennej i Budownictwa
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie*

ROZDZIAŁ I

Realizacja funkcji informacyjnej rynku nieruchomości w procesie przeciwdziałania patologiom

Wstęp

Informacja o przyszłości rynku nieruchomości jest dobrem pożądanym przez wiele podmiotów uczestniczących w szeroko rozumianej gospodarce nieruchomościami od podmiotów dokonujących transakcji na rynku nieruchomości, przez instytucje publiczne, sferę obsługi rynku czy osoby fizyczne i organizacje. Ponadto, dynamiczny charakter procesów kształtujących przestrzeń oraz złożoność procedur w gospodarce przestrzennej wymuszają konieczność wykorzystywania informacji o przyszłym charakterze procesów w systemie, dzięki którym proces decyzyjny będzie wiarygodny. Rozwój rynku stawia nowe wyzwania związane z procesami analizy złożoności systemu rynku nieruchomości. Postępująca złożoność powinna powodować określone reperkusje w procesach analizy rynku, a w szczególności w procesach modelowania. Specyfika rynku nieruchomości, na którą składa się losowy charakter rynku nieruchomości oraz jego niedoskonałość, utrudnia w dużym stopniu stworzenie pełnego analitycznego modelu jego funkcjonowania. Niedoskonałość rynku nieruchomości przejawia się w wielu elementach, m.in. w trudnym dostępie do danych, czy też w braku informacji, z czym spotykają się m.in. rzeczoznawcy majątkowi podczas dokonywania wycen nieruchomości. Brak informacji (luka informacyjna) lub jej niedostatek może być jednym z czynników powodujących zachowania postrzegane jako nietypowe, nieracjonalne, patologiczne.

Luka informacyjna występująca na rynku nieruchomości skutkuje niejednoznacznością interpretacji zjawisk, trudnością oceny aktualnych i przyszłych trendów rynkowych. Ponadto, asymetria informacji rozumiana jako zróżnicowany, niesymetryczny zasób informacyjny uczestników rynku nieruchomości, może w pewnych sytuacjach skłaniać do spekulacji (np. w przypadku braku informacji rynkowych jednej ze stron transakcji). Przeciwdziałanie negatywnym skutkom wynikającym z niedostatecznej

informacji rynkowej może obejmować nie tylko jej rozpowszechnianie ale również kreowanie, zwłaszcza gdy dotyczy to przyszłych, z reguły niepewnych zdarzeń. Wiedza o możliwych przyszłych stanach rynku nieruchomości z pewnością mogłaby przyczynić się do zweryfikowania słuszności podejmowanych decyzji odnośnie kupna bądź sprzedaży nieruchomości, a także sposobów wykorzystania nieruchomości. Kreowanie informacji może w tym przypadku odbywać się z wykorzystaniem modelowania i symulacji, które stanowią realizację funkcji informacyjnej na rynku nieruchomości.

Metody modelowania rynku nieruchomości

System rynku nieruchomości jest niezwykle złożony m. in. z uwagi na charakter towaru, otoczenie instytucjonalno-prawne, ekonomiczne, a także aspekt behawioralny obejmujący specyfikę postępowania kupujących i sprzedających. Szczególnie interesującym i jednocześnie ważnym z punktu widzenia gospodarki przestrzennej aspektem rynku nieruchomości są procesy cenotwórcze i zależności między wybraną grupą czynników (związanych przede wszystkim z cechami nieruchomości) a cenami, które można opisać przy pomocy modeli. Problematyka modelowania tych zależności opisywana jest w obszernej literaturze, przy czym szczególną uwagę w publikacjach poświęca się przede wszystkim modelom ilościowym, przedstawianym między innymi jako modele regresyjne¹. Cechą charakterystyczną modeli regresyjnych jest możliwość ich wykorzystania do wykrywania zależności pomiędzy obserwowanymi zjawiskami, badania siły tych zależności oraz przewidywania zjawisk na podstawie obserwacji wielkości innych zjawisk. „Jednym z najważniejszych warunków stosowania modeli regresyjnych jest wystarczająca liczba danych. Inne warunki to m. in. istnienie odpowiedniej teorii specyfikacji zbioru istotnych zmiennych objaśniających, warunek ich mierzalności, wysokiej zmienności oraz występowania silnej zależności pomiędzy zmiennymi objaśniającymi a zmienną objaśnianą, przy braku powiązań wzajemnych pomiędzy zmiennymi objaśniającymi”². W praktyce modele regresyjne służą zarówno jako modele diagnostyczne, oraz jako modele predykcyjne, na podstawie których można oszacować wartość rynkową nieruchomości.

Związki i zależności występujące na rynku nieruchomości można również opisać z wykorzystaniem teorii zbiorów rozmytych. „Podejście to może być stosowane do badania zjawisk charakteryzujących się niedokładnością,

¹ J. Czaja, *Metody szacowania wartości rynkowej i katastralnej*, Kraków 2001, s. 28; Y. Huang, Y. Wang, G. Shu, *The application and research of a new combinatorial analysis and forecasting method in real estate area based on grey system theory and multivariate linear regression*, „Procedia Engineering” 2011, vol. 15, s. 4535; F. Moscone, E. Tosetti, A. Canepa, *Real estate market and financial stability in US metropolitan areas: A dynamic model with spatial effects*, „Regional Science and Urban Economics” 2014, vol. 49, s. 132; R. Cellmer, *Analiza przestrzenna dynamiki zmian cen nieruchomości lokalowych z wykorzystaniem regresji ważonej geograficznie*, „Acta Scientiarum Polonorum, Administratio Locorum” 2010, nr 9(3), s. 7.

² J. Hozer, *Zastosowanie ekonometrii w wycenie nieruchomości*, „XII Krajowa Konferencja Rzeczników Majątkowych Kierunki rozwoju w teorii i praktyce wyceny”, Koszalin 2003.

nadmiernym uogólnieniem oraz niepewnością”³. Wywodzi się ono z teorii wiedzy (teoria systemów IT) i jest stosowana m. in. do modelowania systemów decyzyjnych.

Inny nurt badań modelowania rynku nieruchomości dotyczy metod opartych o teorię zbiorów przybliżonych, która „uwzględnia specyfikę informacji odnoszących się do rynku nieruchomości”⁴. Metoda ta może być wykorzystywana m. in. do badania powszechnie występującej na rynku nieruchomości nieprecyzyjności, ogólnikowości i niepewności w procesie analizy danych.

W celu zwiększenia elastyczności w eksploracji danych proponowana jest integracja założeń klasycznej teorii zbiorów przybliżonych z wartościowaną relacją tolerancji (opartą na założeniach logiki rozmytej). Dzięki temu możliwe jest analizowanie danych wyrażonych na wszystkich skalach pomiarowych. Zastosowana procedura, wykorzystywana np. do oceny ważności wpływu atrybutów na wybór odpowiedniej funkcji nieruchomości (jak również do innych decyzji np. określania wartości), może stanowić cenną alternatywę dla analiz statystycznych, powszechnie wykorzystywanych w badaniach rynku nieruchomości.

Interesującym podejściem do modelowania systemu rynku nieruchomości jest wykorzystanie teorii przejść nieciągłych. „Poszukuje się w tym przypadku rozwiązań, które uwzględniałyby obserwowane zjawiska charakterystycznych dla układów niestabilnych strukturalnie, które pod wpływem skończonej małej zmiany parametrów kontrolnych doznają gwałtownej (quasi-skokowej) zmiany swojego stanu. W teorii tej nie analizuje się samej dynamiki zmian układu, a raczej bada się proces ewolucji jego stanów równowagi”⁵.

W sytuacjach gdy model nie oddaje właściwie zależności pomiędzy cenami a cechami nieruchomości wpływającymi na zróżnicowanie poziomu cen na danym lokalnym rynku nieruchomości, podejmuje się również próby wykorzystania modeli nieliniowych które mogą być budowane w wykorzystaniem m.in. sztucznych sieci neuronowych. „Modele te zapewniają najczęściej wyższą, niż w przypadku modeli regresyjnych, dokładność określenia wartości nieruchomości⁶. „Stopień złożoności tych modeli wpływa na trudności w analizie i ocenie ich prawidłowości”⁷. „Na wzór budowy ludzkiego mózgu składają się one z licznych punktów przetwarzania (neuronów) ułożonych

³ X. Zhang, Y. Tan, L. Shen, Y. Wu, *An alternative approach of competitiveness evaluation for real estate developers*, „International Journal of Strategic Property Management” 2011, vol. 15(1), s. 11.

⁴ Y.A. Zhi, J. Bei., M.S. Li., *Study on influence factors of land price based on rough set*, „Advanced Materials Research” 2013, vol. 864, s. 2689; M. Renigier-Biłozor, R. Wiśniewski, *The effectiveness of real estate market versus efficiency of its participants*, „European Spatial Research and Policy” 2012, vol. 19(1), s. 97.

⁵ M. Belej, *Teoria przejść nieciągłych jako metoda modelowania rynku nieruchomości*, „Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości” 2011, nr 19(1), s. 61.

⁶ T. Budzyński, *Zastosowanie sztucznych sieci neuronowych w procesie tworzenia mapy wartości gruntów*, „Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości” 2011, nr 19(3), s. 194.

⁷ R. Wiśniewski, *Wielowymiarowe prognozowanie wartości nieruchomości*, Olsztyn 2007, s. 24.

w warstwy i znacznej liczby wzajemnych połączeń (synaps) między tymi punktami”⁸. „Sztuczne sieci neuronowe są programami komputerowymi symulującymi działanie sieci neuronowych, jednakże nie są programowane, lecz „uczone” (trenowane) na przykładach”⁹.

Warto również zwrócić uwagę na metodę modelowania opartą na algorytmach genetycznych, która „stanowi pewne uzupełnienie wiedzy o rynku nieruchomości”¹⁰. „Algorytmy genetyczne są w istocie numerycznymi metodami optymalizacji, rozwiązującymi problem właściwego wyznaczenia dużej liczby parametrów systemu przy użyciu specyficznych operatorów genetycznych, które generują kolejne punkty w przestrzeni rozwiązań wykorzystując zasady analogiczne jak występujące właśnie w zjawiskach ewolucji i dziedziczności”¹¹.

Dotychczasowo modele rynku nieruchomości budowane są na podstawie danych historycznych, z reguły zakładają stały charakter otoczenia modelowanego rynku. Idąc dalej pojawiają się pytania wychodzące poza możliwości odpowiedzi, do jakich upoważnia dotychczasowa analiza modeli. W trakcie badań poszukuje się wiedzy odnośnie tendencji do możliwych zmian cen w przyszłości kształtujących się na rynku. Odpowiedź na te wnikliwe pytania tkwi w kompleksowej ocenie funkcjonowania rynku dotyczącej wiele oddziałujących łącznie i często sprzężonych zwrotnie czynników. W takich przypadkach klasyczna analiza i modelowanie ekonometryczne może być niezwykle pracochłonne lub wręcz niemożliwe do wykonania. Obiecujące rozwiązania w zakresie odpowiedzi na te pytania daje modelowanie symulacyjne systemów.

Funkcja prognostyczna modelowania i symulacji jako alternatywa badań analitycznych

Losowy charakter rynku nieruchomości oraz jego niedoskonałość, przejawiająca się między innymi w utrudnionym dostępie do informacji, czy też w jej braku skutkuje występowaniem zjawisk patologicznych jakimi są np. sprzedaż nieruchomości przez nieświadomych uczestników rynku po cenach zaniżonych, czy kupno po cenach zawyżonych.

Narzędziem umożliwiającym badaczom z jednej strony ocenę sytuacji obarczonych niepewnością, a ponadto realizującym funkcję prognostyczną i informacyjną na rynku nieruchomości jest modelowanie symulacyjne. Przez model rozumie się uproszczony obiekt, którego stopień podobieństwa do

⁸ P. Morano, F. Tajani, *Bare ownership evaluation, Hedonic price model vs. artificial neural network*, „International Journal of Business Intelligence and Data Mining” 2012, vol. 8(4), s. 342.

⁹ W.J. Mccluskey, S. Anand, *The application of intelligent hybrid techniques of residential properties*, „Journal of Property Investment & Finance” 1999, vol. 17(3), s. 220.

¹⁰ J.J. Ahn Byun, K.J. Oh, T.Y. Kim, *Using ridge regression with genetic algorithm to enhance real estate appraisal forecasting*, „Expert Systems with Applications” 2012, nr 39 (9), s. 8372.

¹¹ T. Lasota, M. Smętek, B. Trawiński, G. Trawiński, *An attempt to use self-adapting genetic algorithms to optimize fuzzy systems for predicting from a data stream*, „Advances in Intelligent Systems and Computing” 2015, vol. 314, s. 83.

modelowanego obiektu powoduje, że jego badanie dostarcza informacji istotnych i przydatnych ze względu na cele badań. „Model stanowi reprezentację badanego obiektu w postaci odmiennej od tej, w jakiej występuje on w rzeczywistości”¹². „Model teoretyczny jest konstrukcją hipotetyczną odwzorowującą dany rodzaj rzeczywistości w sposób uproszczony”¹³. „Jest formalnym przedstawieniem teorii, formalnym opisem empirycznej obserwacji lub kombinacją obu tych aspektów”¹⁴. Budowa modelu obserwowanej rzeczywistości jest podyktowana często złożonością badanego zjawiska. Tworzone modele umożliwiają np. analizę możliwych skutków rozwiązań przestrzennych, dzięki czemu możliwe jest testowanie pewnych założeń i wybór optymalnych rozwiązań.

W literaturze istnieje wiele definicji symulacji, którą można określić m.in. jako „technikę rozwiązywania problemów, polegającą na śledzeniu w czasie zmian zachodzących w dynamicznym modelu systemu”¹⁵ lub „technikę numeryczną służącą do dokonywania eksperymentów na pewnych rodzajach modeli matematycznych, które opisują zachowanie się złożonego systemu w ciągu długiego czasu”¹⁶. Podobną definicję formułuje Law i Kelton traktując symulację jako „technikę numeryczną, polegającą na przeprowadzaniu eksperymentów na modelu w celu uzyskania wiedzy na temat wpływu parametrów wejściowych na wybrane mierniki wyjściowe”¹⁷. Symulacja może być również określana jako „eksperyment prowadzony na modelu matematycznym systemu rzeczywistego, zapisany w postaci programu komputerowego, w miejsce eksperymentu wykonywanego bezpośrednio na badanym obiekcie”¹⁸. Natomiast według Maciąga i in. symulacja to „sztuczne odtwarzanie właściwości danego obiektu, zjawiska lub przestrzeni występujących w naturze lecz trudnych do zbadania”¹⁹. W swej istocie symulacja jest więc szczególnym podejściem badawczym, która jawi się nie jako jedno podejście, lecz zbiór metod i technik, które w swej specyfice mają odzwierciedlać działanie badanego systemu rzeczywistego, wykorzystując narzędzia w postaci komputera i odpowiedniego oprogramowania. Modelowanie symulacyjne jest szeroko stosowanym opisowym narzędziem do analizy systemów stochastycznych, które zważywszy na swoją złożoną strukturę nie mogą być modelowane poprzez wykorzystanie innych, mniej skomplikowanych metod. W przypadku, gdy celem badań jest poszukiwanie rozwiązań optymalizacyjnych działania systemu, bądź porównanie szeregu proponowanych systemów alternatywnych, jedynym sposobem jego osiągnięcia jest zastosowanie symulacji, a wraz z nią konieczne jest zastosowanie algorytmu optymalizacji.

¹² G.S. Fishman, *Symulacja komputerowa. Pojęcia i metody*, Warszawa 1981, s. 17.

¹³ W. Gregor, M. Halušková, J. Hromada, J. Košturiak, J. Matuszek, *Simulation of Manufacturing System*, Bielsko-Biała 1998, s. 34.

¹⁴ G.S. Fishman, *op.cit.*, s. 25.

¹⁵ G. Gordon, *Symulacja systemów*, Warszawa 1974, s. 24.

¹⁶ G.S. Fishman, *op.cit.*, s. 28.

¹⁷ A.M. Law, W.D. Kelton, *Simulation modeling and analysis*, New York 1991, s. 56.

¹⁸ B. Mielczarek, *Modelowanie symulacyjne w zarządzaniu, symulacja dyskretna*, Wrocław 2009, s. 19.

¹⁹ A. Maciąg, R. Pietroń, S. Kukła, *Prognozowanie i symulacja w przedsiębiorstwie*, Warszawa 2013, s. 27.

„Przedmiotowy algorytm powinien generować takie rozwiązania przestrzenne, które wykorzystując już istniejące rozwiązania dawałyby nowe, lepsze wyniki”²⁰.

Zalety tworzenia modeli symulacyjnych i wykonywania na ich podstawie analiz, zostały dostrzeżone przez szerokie spektrum badaczy wielu dziedzin naukowych. Do niekwestionowanych zalet symulacji należy możliwość poznania systemu poprzez obserwowanie zachowania modelu, czy też prowadzenie eksperymentów z wykluczeniem czynnika ludzkiego oraz bez ingerowania w system rzeczywisty. Ponadto, badania symulacyjne mogą być prowadzone na systemie nieistniejącym, hipotetycznym, mającym pojawić się dopiero w przyszłości. Dzięki temu podejściu badacz otrzymuje doskonałą bazę eksperymentalną, obliczenia iteracyjne mogą być szybko powtarzane, a struktura modelu doskonała, wielokrotnie testowana. Główną zaletą tego szczególnego podejścia badawczego jest możliwość badania zjawisk charakteryzujących się losowością, co dla badaczy zachowań rynku nieruchomości, na którym procesy i relacje mają charakter losowy miało kluczowe znaczenie. Ponadto, wartą podkreślenia jest funkcja prognostyczna modelowania symulacyjnego, dzięki której przyszłe procesy i relacje zachodzące na rynku nieruchomości mogą zostać kompleksowo zbadane. Głównym celem realizowanych prac było przede wszystkim dostarczenie dodatkowych symulowanych danych o rynku nieruchomości. Ponadto, stworzono modele charakteryzujące się dowolną liczbą dynamicznych współzależności o charakterze losowym oraz wyznaczono tendencje kształtowania się cen i w efekcie wartości nieruchomości. Dzięki temu określono różne warianty zachowania się rynku w najbliższej przyszłości i zidentyfikowano „specyficzne zjawiska” – odstające od warunków rynkowych ceny i wartości nieruchomości.

Obecnie symulacje są wykorzystywane w szerokim spektrum dziedzin od środowisk produkcyjnych (modele systemów usługowych), systemów transportowych (autostrady, lotniska, koleje), łańcuchów dostaw (produkcja/inwentaryzacja systemów, sieci dystrybucji) itp. Mogą być również stosowane „w badaniach optymalizacyjnych poszukiwania najlepszej lub dopuszczalnej wartości parametrów”²¹. Warte podkreślenia są realizowane z zastosowaniem narzędzi symulacyjnych przedsięwzięcia inżynierskie takie jak trans-Alaska, naturalny projekt gazociągu, operacje planowania dla Kanału Sueskiego, czy też symulacje kosmicznych eksplozji podczas eksperymentów kompresji laserowej.

Zrealizowane prace

Idea badań sprowadzała się do opracowania modeli rynku nieruchomości (modeli aktywności przestrzennej) oraz wygenerowania na ich podstawie dodatkowych danych symulacyjnych jako uzupełnienie wiedzy o rynku nieruchomości. Dzięki temu, można by wyznaczyć tendencje

²⁰ J.H. Holland, *Adaptation in Natural and Artificial Systems*, Michigan 1975, s. 47.

²¹ T. Atliok, B. Melamed, *Simulation Modeling and Analysis with Arena*, Philadelphia 2007, s. 59.

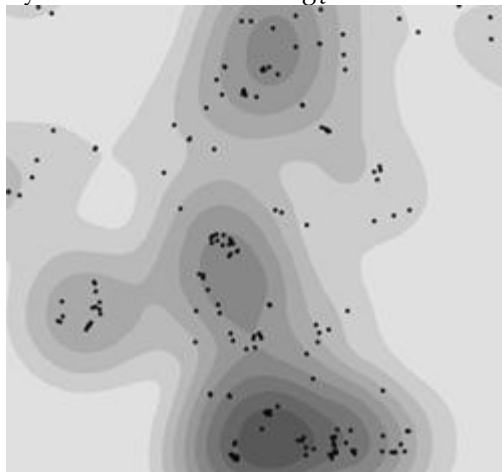
kształtowania się cen i w efekcie wartości nieruchomości, co pozwoliłoby na określenie różnych wariantów zachowania się rynku w najbliższej przyszłości.

Badania pilotażowe przeprowadzono na podstawie danych dotyczących transakcji kupna-sprzedaży nieruchomości gruntowych niezabudowanych, mających miejsce na rynku nieruchomości w Gminie Stawiguda (powiat olsztyński, województwo warmińsko-mazurskie, północno-wschodnia części Polski). Dane dotyczące badanego obszaru zostały pozyskane ze Starostwa Powiatowego w Olsztynie, natomiast horyzont czasowy objęty badaniem dotyczył lat 2009-2013. W trakcie badań na analizowanym obszarze wyeliminowano obszary, na których występowanie transakcji jest mało prawdopodobne, lub niemożliwe (obszary wód i zwartych kompleksów leśnych). Podczas prowadzonych badań przyjęto następujące założenia:

- miejsca wystąpienia kolejnych transakcji zależą od czynników takich jak m.in. podaż, cechy nieruchomości, lokalne preferencje nabywców, czynnik subiektywny, czynniki naturalne, antropogeniczne, czy sytuacja globalna (napięcia, konflikty);
- gęstość transakcji jest przejawem występowania poszczególnych czynników na analizowanym obszarze;
- zagęszczenie transakcji jest miernikiem wiązki czynników, które miały miejsce w przeszłości i kolejno mogą zaistnieć w przyszłości;
- większe prawdopodobieństwo wystąpienia transakcji będzie w miejscu, gdzie dotychczas wystąpiły transakcje (przy założeniu, że czynniki te nie mają charakteru dynamicznego);
- czynniki zewnętrzne zmieniają się wraz z upływem czasu, jednakże do modelowania i symulacji obejmujących stosunkowo krótki czas, można przyjąć, że elementy te mają charakter statyczny;
- zagęszczenie przyszłych transakcji powinno odpowiadać zagęszczeniu transakcji dotychczasowych.

Jednym z problemów, jaki może pojawić się podczas analiz jest występowanie pustych pól, miejsc, gdzie transakcje nie wystąpiły. Zerowa gęstość sugerowałaby zatem zerowe prawdopodobieństwo wystąpienia transakcji, w związku z czym do oszacowania gęstości transakcji zaproponowano estymację jądrową (*kernel estimation*), której przykładowy wynik przedstawia rys. 1.

Rys. 1. Analiza rozkładu gęstości.



Źródło: opracowanie własne.

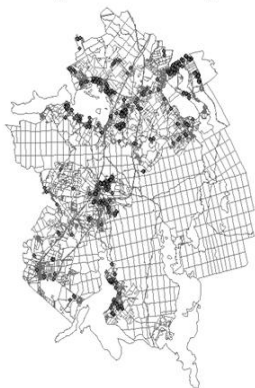
Podczas prowadzonego eksperymentu przebieg pojedynczej iteracji eksperymentu odbywał się według następującego schematu:

- wyznaczenie przestrzennego rozkładu gęstości transakcji z wykorzystaniem funkcji kernel;
- symulacja lokalizacji kolejnej transakcji w oparciu o rozkład gęstości;
- interpolacja przestrzenna cen metodą krigingu;
- symulacja ceny w oparciu o wyniki interpolacji rozkładu jego błędu.

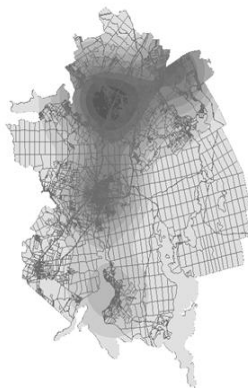
Ogółem dokonano 100 powtórzeń symulacji transakcji. Rozkład przestrzenny transakcji, otrzymany model oraz wyniki przeprowadzonych symulacji przedstawiono na rysunku poniżej.

Rys. 2. Model aktywności rynku jako podstawa symulacji lokalizacji transakcji.

Rzeczywiste transakcje



Model



Symulacja

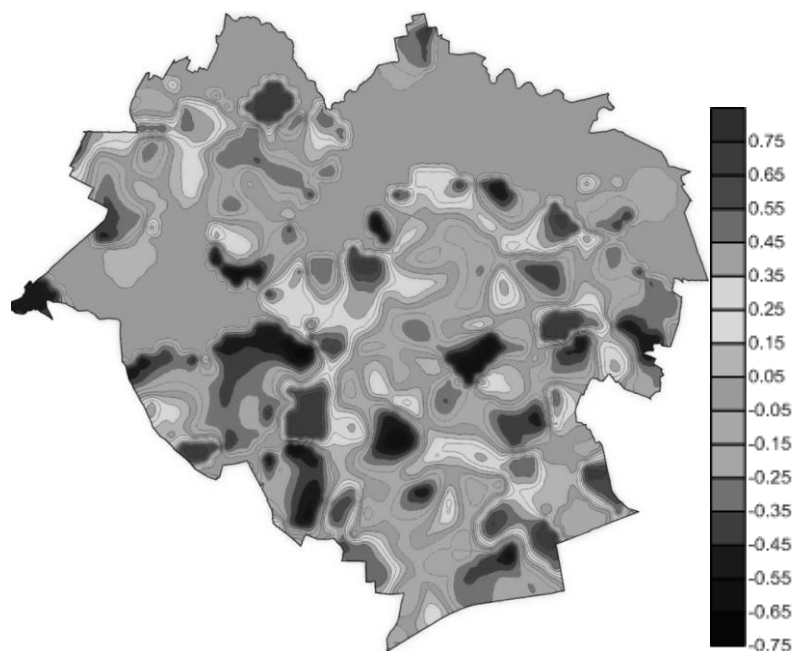


Źródło: opracowanie własne.

Kolejną próbę badawczą wykonano dla obszaru miasta Olsztyna. Prace badawcze przeprowadzono na podstawie danych dotyczących transakcji kupna-sprzedaży nieruchomości gruntowych niezabudowanych. Dane dotyczące badanego obszaru zostały pozyskane ze Urzędu Miasta w Olsztynie, natomiast horyzont czasowy objęty badaniem dotyczył lat 2004-2012. Liczba transakcji w poszczególnych latach wahała się od 115 w roku 2009, do 327 w roku 2011, a średnio rocznie obrotowi podlegało 210 nieruchomości. Z analizy wykluczono te nieruchomości, których obrót nie miał charakteru rynkowego m.in. działki przeznaczone na poszerzenie istniejących dróg, natomiast wyselekcjonowano jedynie te, które dają obiektywny obraz aktywności rynku.

Zróżnicowanie dynamiki aktywności przestrzennej lokalnego rynku nieruchomości obrazuje mapa na rysunku 3. Największe zmiany dotyczą obszarów, gdzie występują tereny niezabudowane przeznaczone pod zabudowę (najczęściej jednorodzinna) min. dzielnice: Osiedle Generałów, Gutkowo, Pieczewo, Nad Jeziozem Długim oraz centralnej części osiedla Redykajny. Obszarem o niskiej aktywności są te dzielnice miasta, gdzie brakuje terenów niezabudowanych oraz występują niesprzyjające warunki terenowe (występowanie gruntów o słabej nośności) m.in. centrum.

Rys. 3. Mapa dynamiki zmian liczby transakcji na rynku.



Źródło: opracowanie własne.

Podsumowanie

Występowanie patologii na rynku nieruchomości jest wypadkową m.in. niedoskonałości polskiego systemu prawnego, czy też istniejących luk informacyjnych, które to w kontekście praktycznym mogą prowadzić do zachowań spekulacyjnych, czy też niejednorodnej interpretacji zjawisk rynkowych.

W wyniku przeprowadzonych badań z powodzeniem przetestowano założenia dotyczące możliwości generowania dodatkowych informacji o rynku nieruchomości z wykorzystaniem innowacyjnej propozycji podejścia badawczego modelowania i symulacji. W niniejszym opracowaniu odniesiono się głównie do problematyki analizy rynku bowiem większość realizowanych zadań dotyczących użytkowania przestrzeni wymaga zarówno znajomości obecnej wartości terenów jak i przewidywania zmian. Szczegółowe zbadanie rynku nieruchomości pod kątem jego aktywności pozwoliło na uzyskanie odpowiedzi na pytania odnośnie możliwych tendencji kształtujących się w jego strukturze. Mapa dynamiki zmian liczby transakcji na rynku stanowić będzie podstawę do dalszych symulacji (tj. będzie modelem prognozy, ze znanymi prawdopodobieństwami – błędami). Właściwy dobór i zastosowanie modeli symulacyjnych przyczyni się do usprawnienia gospodarki nieruchomościami przede wszystkim poprzez rozwój jej aspektu informacyjnego i pełniejszej obsługi wielu podmiotów zainteresowanych inwestowaniem na rynku nieruchomości.

Znajomość przyszłych cen i wartości nieruchomości umożliwi monitorowanie zjawisk na rynku, a także identyfikację zjawisk patologicznych. Pozyskane informacje rynkowe będą mogły zostać wykorzystane do złagodzenia/ zapobiegania sytuacji patologicznych np. niewłaściwy sposób użytkowania/ wykorzystania nieruchomości wynikający z nieświadomości jej wartości rynkowej.

Wiedza dotycząca wachlarzu możliwości, jakie dają symulacje i wyniki wstępnych badań daje podstawę do stwierdzenia, iż zamierzone badania będą stanowić istotny wkład w zapełnieniu dotychczasowej luki w wiedzy o rynku nieruchomości.

Tytuł

Realizacja funkcji informacyjnej rynku nieruchomości
w procesie przeciwdziałania patologiom

Streszczenie

Przeciwdziałanie negatywnym skutkom wynikającym z niedostatecznej informacji rynkowej może obejmować nie tylko jej rozpowszechnianie ale również kreowanie, zwłaszcza gdy dotyczy to przyszłych, z reguły niepewnych zdarzeń. Kreowanie informacji może w tym przypadku odbywać się z wykorzystaniem modelowania i symulacji, które stanowią realizację funkcji prognostycznej na rynku nieruchomości. W artykule przedstawiono istotę modelowania danych pochodzących z rynku nieruchomości, omówiono funkcję prognostyczną modelowania i symulacji jako alternatywę badań analitycznych, a także przedstawiono wyniki badań dotyczących symulacji i prognozowania transakcji. W tym celu opracowano modele aktywności przestrzennej rynku, oraz wygenerowano na ich podstawie dodatkowe dane symulacyjne jako uzupełnienie wiedzy o rynku nieruchomości. Dzięki prowadzonym badaniom możliwe jest zidentyfikowanie przyszłych procesów na rynku nieruchomości, a zwłaszcza aktywności przestrzennej i cen.

Słowa kluczowe

modelowanie, symulacje, funkcja prognostyczna,
aktywność przestrzenna rynku nieruchomości

Title

The information functions realization in the real estate market
in countering the pathologies

Summary

Counteracting negative effects of insufficient market information may involve not only spreading, but also creating the information, especially when it concerns the future, most often uncertain events. Creating information may in this case happen with the use of modeling and simulations that realize the forecast function on the real estate market. The article presents the essence of modeling data coming from the real estate market, the analysis of forecast functions of modeling and simulation as an alternative of the analytical research and the results of the research on simulation and forecast transactions. For the need of the article, the models of spatial pattern of a market were drawn up and on their basis additional simulation data were generated as a supplement to the knowledge about the real estate market. Owing to the conducted research, it is possible to identify future processes on the real estate market, especially the spatial patterns and prices.

Keywords

modeling, simulations, forecast function, real estate market spatial patterns

Dr inż. Hubert Kryszk

Adiunkt

Katedra Planowania i Inżynierii Przestrzennej

Wydział Geodezji, Inżynierii Przestrzennej i Budownictwa

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Dr inż. Krystyna Kurowska

Adiunkt

Katedra Planowania i Inżynierii Przestrzennej

Wydział Geodezji, Inżynierii Przestrzennej i Budownictwa

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ROZDZIAŁ II

Identyfikacja zasobu nieruchomości nabytych przez cudzoziemców w Polsce w latach 2010-2014

Wprowadzenie

Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców zawsze budziło wiele kontrowersji wśród społeczeństwa polskiego. Historycznie uzasadnione obawy dotyczyły głównie możliwości wykupienia przez obcy kapitał nieruchomości zlokalizowanych na tzw. „ziemiach odzyskanych”, jednak przejawy obrony przed pozbywaniem się majątku na rzecz cudzoziemców datuje się znacznie wcześniej, czyli po zakończeniu I wojny światowej. Wówczas polski Sejm uchwalił ustawę z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców¹, która po wielu zmianach obowiązuje do dnia dzisiejszego².

Po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej przepisy ustawy zostały dostosowane do wymogów prawa europejskiego. Polska, jak większość państw członkowskich Unii Europejskiej, wprowadziła ograniczenia w swobodnym obrocie nieruchomościami. Przepisy te jednak zostały znacznie złagodzone w nabywaniu nieruchomości przez przedstawicieli państw należących do Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG)³. Szczególnym zainteresowaniem wśród cudzoziemców cieszą się nieruchomości rolne, które charakteryzują się dużą atrakcyjnością, w tym m.in.: dogodnym położeniem w centrum kontynentu europejskiego, wysokimi walorami przyrodniczymi i krajobrazowymi oraz

¹ J. Szymczak, *Ocena wpływu akcesji Polski do Unii Europejskiej na nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców*, „Świat Nieruchomości. Gospodarka nieruchomościami” 2007, nr 6, s. 34-41.

² Ustawa z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz. U. 2014, Nr 0, poz. 1380, tekst jednolity).

³ R. Kisiel, W. Lizińska, R. Marks-Bielska, *Znaczenie kapitału zagranicznego w zagospodarowaniu nieruchomości rolnych Skarbu Państwa*, „Roczniki Nauk Rolniczych” 2010, seria G, t. 97, z. 3, s. 128-139.

niskim stopniem degradacji gleb⁴. Zachętą w nabywaniu gruntów rolnych dla obcokrajowców są również stosunkowo niskie ceny ziemi rolnej w naszym kraju⁵.

Nabycie nieruchomości, które zgodnie z art. 1 ust. 5 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego⁶, rozumiane jest jako nabycie prawa własności nieruchomości bądź prawa użytkowania wieczystego na podstawie każdego zdarzenia prawnego, w przypadku cudzoziemców musi być poprzedzone uzyskaniem zezwolenia. Jest ono wydawane w drodze decyzji administracyjnej przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, jeżeli sprzeciwu nie wniesie Minister Obrony Narodowej i – w przypadku nieruchomości rolnych – minister właściwy do spraw rolnictwa. Zezwolenie ważne jest przez okres dwóch lat i nie zawsze jest jednoznaczne z nabyciem nieruchomości przez cudzoziemca. Uzyskanie zezwolenia wymagane jest w przypadku podmiotów spoza Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Konfederacji Szwajcarskiej. Przedmiotowa zasada nie obowiązuje jednak w odniesieniu do nieruchomości rolnych i leśnych, w których obywatele z EOG i Konfederacji Szwajcarskiej zobowiązani są również do uzyskania zezwolenia w okresie 12 lat od momentu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Okres ten wygasa 1 maja 2016 roku. W 2015 roku zostały jednak wprowadzone przepisy, mające na celu kolejne ograniczenie w nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. Polski Rząd model rolnictwa opiera na gospodarstwach indywidualnych, rodzinnych. Głównym założeniem proponowanych zmian jest ograniczenie możliwości zakupu gruntów przez osoby niebędące aktywnymi rolnikami. Ograniczenie dotyczy zarówno krajowych, jak i zagranicznych nabywców⁷. Zmiany w tym kierunku zostały wprowadzone w ustawie z dnia 5 sierpnia 2015 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2016 roku. Niepokojącym pozostaje fakt nabywania nieruchomości przez podmioty podstawione, tzw. „słupy”, którzy reprezentują duże podmioty gospodarcze powiązane z kapitałem zagranicznym⁸.

Nie brakuje jednak głosów zadowolenia ze wzrostu sprzedaży nieruchomości na rzecz cudzoziemców⁹. Zdaniem S. Belniaka¹⁰, wzrastająca z roku na rok liczba transakcji na polskim rynku z udziałem cudzoziemców zdaje

⁴ D. Stankiewicz, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców w Polsce*, „INFOS. Zagadnienia Społeczno-Gospodarcze. Biuro Analiz Sejmowych” 2015, nr 7, s. 1-4.

⁵ K. Kurowska, H. Kryszk, *Identification of factors influencing to transaction price of agricultural real estates*, 14th International Scientific Conference, Engineering for Rural Development, 20-22.05.2015 Jelgava 2015, s. 688-693.

⁶ Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. 2012, Nr 0, poz. 803, tekst jednolity). Z dniem 1 maja 2016 r. weszła w życie nowa ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. 2015, Nr 0, poz. 1433 i 2179).

⁷ D. Stankiewicz, *Nabywanie gruntów rolnych przez cudzoziemców*, „Analizy. Biuro Analiz Sejmowych” 2013, nr 39(2), s. 1-5.

⁸ *Ibidem*, s. 5.

⁹ J. Szymczak, *Ocena wpływu akcesji Polski do Unii Europejskiej na nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców*, „Świat Nieruchomości. Gospodarka Nieruchomościami” 2007, nr 6, s. 34-41.

¹⁰ S. Belniak, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców po akcesji Polski do Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Małopolskiej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie” 2008, nr 1 (11), s. 185-197.

się być zjawiskiem pożądanym, świadczącym o napływie zagranicznego kapitału. Większe zainteresowanie Polską, jako krajem ewentualnych inwestycji, obserwujemy od pierwszych lat transformacji polskiej gospodarki¹¹. Aktualnie w Polsce nieruchomości coraz częściej traktowane są jako rodzaj długoterminowej inwestycji z bardzo dobrą stopą zwrotu kapitału. Szczególnie nieruchomości rolne i leśne cieszą się dużym zainteresowaniem wśród inwestorów indywidualnych oraz instytucjonalnych, w tym głównie fundusze inwestycyjne. Jest to zjawisko bardzo popularne we wszystkich krajach, nie tylko w państwach Unii Europejskiej¹².

Dotychczasowe przepisy krajowe przewidywały szereg okoliczności warunkujących uzyskanie zezwolenia na nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców. Zezwolenie ministra właściwego do spraw wewnętrznych może być wydane pod warunkiem, że nabycie nieruchomości przez cudzoziemca nie spowoduje zagrożenia obronności, bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego, a także nie sprzeciwiają się temu względy polityki społecznej i zdrowia społeczeństwa. Kolejnym warunkiem jest wykazanie okoliczności potwierdzających więzi z Rzeczpospolitą Polską (w tym m.in.: posiadanie polskiej narodowości lub polskiego pochodzenia, zawarcie związku małżeńskiego z obywatelem Rzeczypospolitej Polskiej, posiadanie zezwolenia na pobyt czasowy, stały lub rezydenta długoterminowego UE). Najwięcej patologii w trwałym rozdysponowaniu nieruchomości na przestrzeni lat wystąpiło z tytułu członkostwa w organie zarządzającym przedsiębiorcy będącego osobą prawną lub spółką handlową nieposiadającą osobowości prawnej z siedzibą na terytorium Polski, kontrolowaną przez cudzoziemców oraz w przypadku wykonywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej działalności gospodarczej lub rolniczej, zgodnie z przepisami prawa polskiego.

W ramach artykułu przeprowadzono analizę sprzedaży nieruchomości gruntowych, jak i lokalowych na rzecz cudzoziemców. Dane z pochodzą z oficjalnych sprawozdań Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i nie obejmują informacji dotyczących zakupu nieruchomości przez zorganizowane podmioty gospodarcze, posiadające w swoich zasobach nieruchomości. Do szczegółowych analiz przyjęto lata 2010-2014. Badania mają na celu określenie preferencji obcokrajowców w nabywaniu nieruchomości w Polsce. Uwzględniono rodzaj nieruchomości, jak również aspekt powierzchniowy i ilościowy.

Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców w Polsce

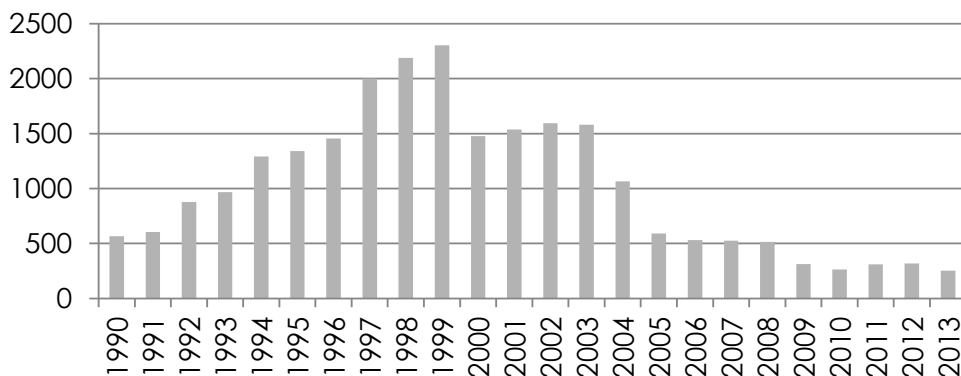
Skala zainteresowania nabywaniem nieruchomości przez cudzoziemców jest wyrażona liczbą wydanych zezwoleń, a nie faktycznym nabyciem

¹¹ R. Marks-Bielska, *Rynek ziemi rolniczej w Polsce*, Olsztyn 2010, s. 187-205.

¹² E. Laskowska, *Rynek gruntów rolnych w Polsce na tle rynku europejskiego*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Problemy Rolnictwa Światowego” 2014, t. 14(XXIX), z. 3, s. 140-149.

nieruchomości. Ogólną skalę zainteresowania nabywaniem nieruchomości przez cudzoziemców w latach 1990-2014 przedstawia wykres 1.

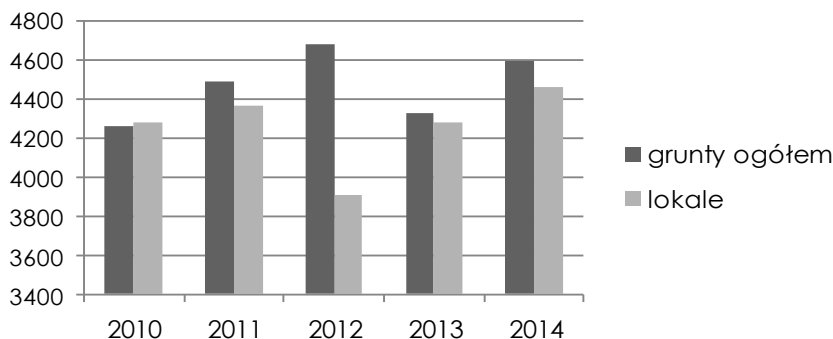
Wyk. 1. Liczba wydanych zezwoleń w latach 1990-2014.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MSW w latach 1990-2014.

Na podstawie wykresu 1. można stwierdzić, że chęć nabywania nieruchomości przez obywateli innych państw miała tendencję wzrostową do roku 1999, ze szczególną dominacją w latach 1997-1999. Zauważa się duży spadek zainteresowania między rokiem 1999 a 2000, gdzie odnotowano znacznie mniej wydawanych zezwoleń. Następny okres spadkowy przypada na moment przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, czyli od 2004 roku. W latach 2009 i 2010 po raz kolejny spadła liczba zezwoleń wydanych na nabycie nieruchomości gruntowych. Wynika to z faktu, iż od dnia 1 maja 2009 r. nie obowiązuje już 5-letni okres przejściowy dotyczący nabywania tzw. „drugich domów”. Liczba nabytych nieruchomości przez cudzoziemców w ujęciu ogólnym została przedstawiona na wykresie 2.

Wyk. 2. Liczba nabytych nieruchomości przez cudzoziemców w latach 2010-2014.



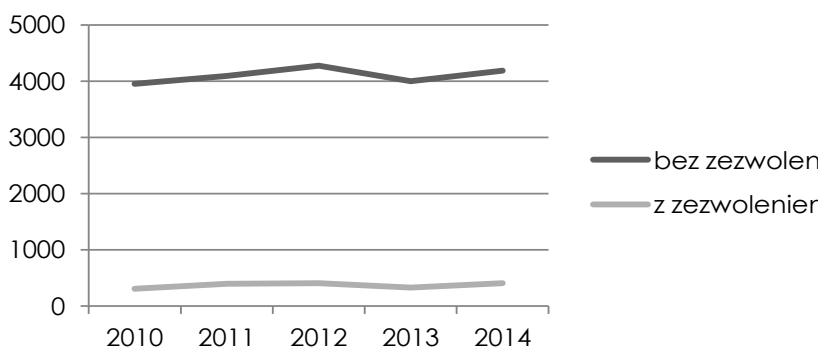
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MSW w latach 2010-2014.

Jak wynika z wyk. 2. większym zainteresowaniem cieszyły się nieruchomości gruntowe¹³. Tylko w roku 2012 z udziałem cudzoziemców przeprowadzono ponad 4600 transakcji nieruchomości gruntowych oraz ok. 3900 transakcji nieruchomości lokalowych. Na przestrzeni 5 lat cudzoziemcy nabyli łącznie 43 662 nieruchomości z niewielką przewagą na rzecz nieruchomości gruntowych (22 356 transakcji, o łącznej powierzchni 39068,91 ha. W przypadku nieruchomości lokalowych¹⁴ sprzedano łącznie 2 150 950 m².

Nieruchomości gruntowe

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2004 roku w sprawie trybu postępowania i szczegółowych zasad prowadzenia rejestrów nieruchomości, udziałów i akcji nabytych lub objętych przez cudzoziemców¹⁵ zobowiązuje do prowadzenia rejestru nieruchomości, udziałów i akcji nabytych przez cudzoziemców. Prowadzone rejestry pozwalają na ocenę zjawiska wykupu nieruchomości przez cudzoziemców w poszczególnych regionach Polski. Wypis z aktu notarialnego, na podstawie którego cudzoziemiec nabył nieruchomość w Polsce, przekazuje się w terminie 7 dni do Ministra Spraw Wewnętrznych. W praktyce jednak akty te wpływają ze znacznym opóźnieniem, stąd dane odnośnie rejestru nieruchomości w danym roku nie zawsze stanowią adekwatną liczbę faktycznie nabytych nieruchomości przez cudzoziemców. Nabywanie nieruchomości gruntowych, zarówno na podstawie wydanego zezwolenia, jak i bez konieczności uzyskania stosownego zezwolenia przedstawia wykres 3.

Wyk. 3. Liczba nabytych nieruchomości gruntowych w latach 2010-2014 na podstawie rejestru nieruchomości nabytych przez cudzoziemców.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MSW w latach 2010-2014.

¹³ Do grupy nieruchomości gruntowych zalicza się wszystkie grunty rolne i leśne.

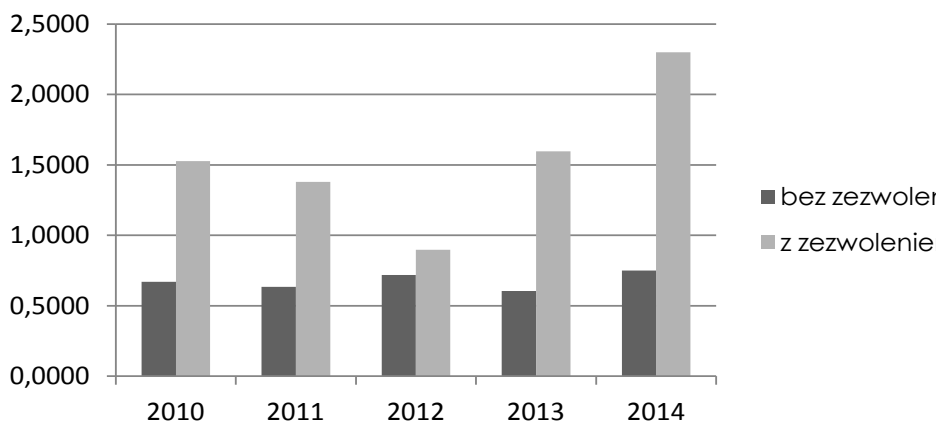
¹⁴ Do grupy nieruchomości lokalowych zalicza się zarówno nieruchomości mieszkalne i użytkowe.

¹⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2004 r. w sprawie trybu postępowania i szczegółowych zasad prowadzenia rejestrów nieruchomości, udziałów i akcji nabytych lub objętych przez cudzoziemców (Dz. U. 2004, Nr 255, poz. 2556).

Jak wynika z wykresu 3. występuje duża różnica w ilości nabytych nieruchomości gruntowych bez zezwolenia i z zezwoleniem. Cudzoziemcy w analizowanym okresie nabyli znacznie więcej nieruchomości bez wymaganego zezwolenia, dotyczy to głównie podmiotów z EOG oraz Konfederacji Szwajcarskiej (90 %). W grupie podmiotów nabywających nieruchomości bez zezwolenia dominowały z niewielką przewagą osoby prawne w liczbie 9731. Odwrotna sytuacja jest w przypadku wymaganych zezwoleń, gdzie osoby fizyczne stanowią ponad 80 %.

Na wykresie 4. przedstawiono średnie powierzchnie przypadające na jedną transakcję według rejestru na podstawie zezwolenia i bez wymaganego zezwolenia.

Wyk. 4. Średnie powierzchnie przypadające na jedną transakcję według rejestru na podstawie zezwolenia i bez konieczności uzyskania zezwolenia w latach 2010-2014.

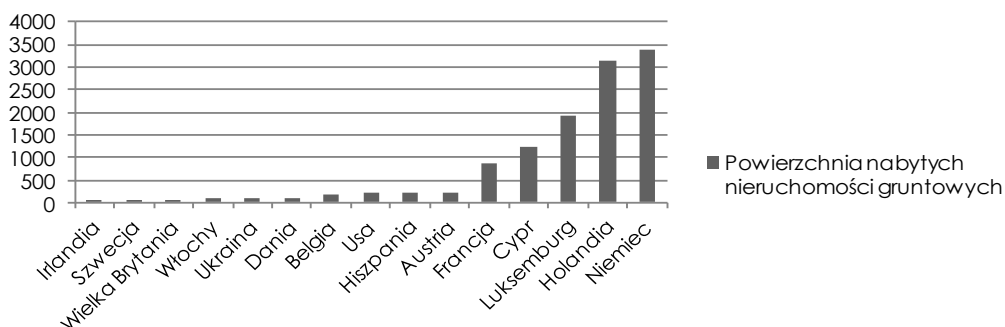


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MSW w latach 2010-2014.

Pomimo większej liczby transakcji bez wymaganego zezwolenia, zakupione nieruchomości charakteryzowały się stosunkowo małą powierzchnią. Ogólna średnia powierzchnia zakupionej nieruchomości w przypadku zezwoleń wynosiła 1,0309 ha, natomiast bez zezwoleń średnia ta wynosiła 0,5233 ha.

Wśród podmiotów nabywających nieruchomości gruntowe głównie dominowali obywatele Niemiec, Holandii oraz Luksemburga. Przedstawia to wykres 5.

Wyk. 5. Podmioty nabywające nieruchomości gruntowe w latach 2010-2014.

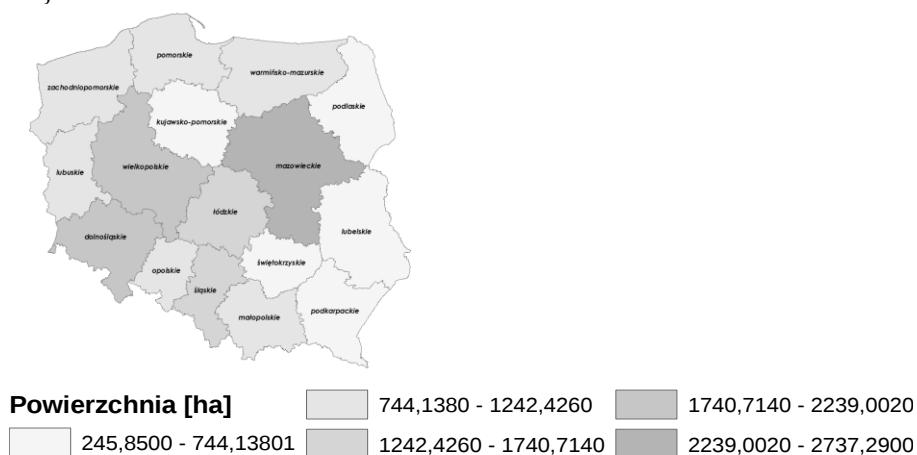


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MSW w latach 2010-2014.

W analizowanym okresie Niemcy dokonali łącznie ok. 20% wszystkich odnotowanych transakcji dotyczących nieruchomości gruntowych. Na podobnym poziomie kształtowało się również zainteresowanie nieruchomościami gruntowymi przez Holendrów (18%). Biorąc pod uwagę nabytą powierzchnię nieruchomości gruntowych ogółem dominowały odpowiednio podmioty Luksemburga, Cypru, Francji oraz Austrii.

Na podstawie danych uzyskanych z rejestrów nieruchomości nabytych przez cudzoziemców przeprowadzono również analizę przestrzenną rozkładu powierzchniowego w poszczególnych województwach kraju. Przedstawia to rycina 1.

Ryc. 1. Powierzchnia nieruchomości gruntowych (ogółem: zezwolenia i bez konieczności uzyskania zezwolenia) nabytych przez cudzoziemców wg województw w latach 2010-2014.



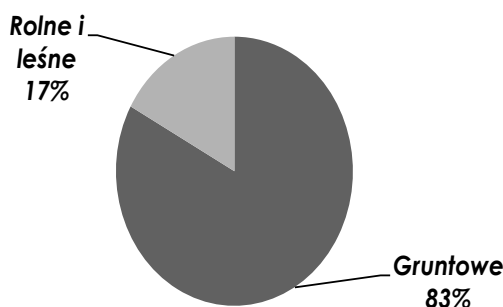
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MSW w latach 2010-2014.

Największe zainteresowanie nabywaniem nieruchomości gruntowych wystąpiło głównie w województwie mazowieckim (2 737,29 ha), wielkopolskim (1 815,37 ha) i dolnośląskim (1 970,63 ha). Najmniej sprzedaży na rzecz cudzoziemców miało miejsce we wschodniej Polsce.

Nieruchomość rolne i leśne

W zestawieniu tabelarycznym „Zezwolenia Ministra Spraw Wewnętrznych na nabycie nieruchomości rolnych i leśnych” ujęto łącznie grunty rolne i leśne. Pozostałe nieruchomości gruntowe w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego mają określone inne funkcje m.in.: usługowe, mieszkaniowe i przemysłowo-składowe. Udział nieruchomości rolnych i leśnych w ogólnej powierzchni nieruchomości gruntowych przedstawiono na wykresie 6.

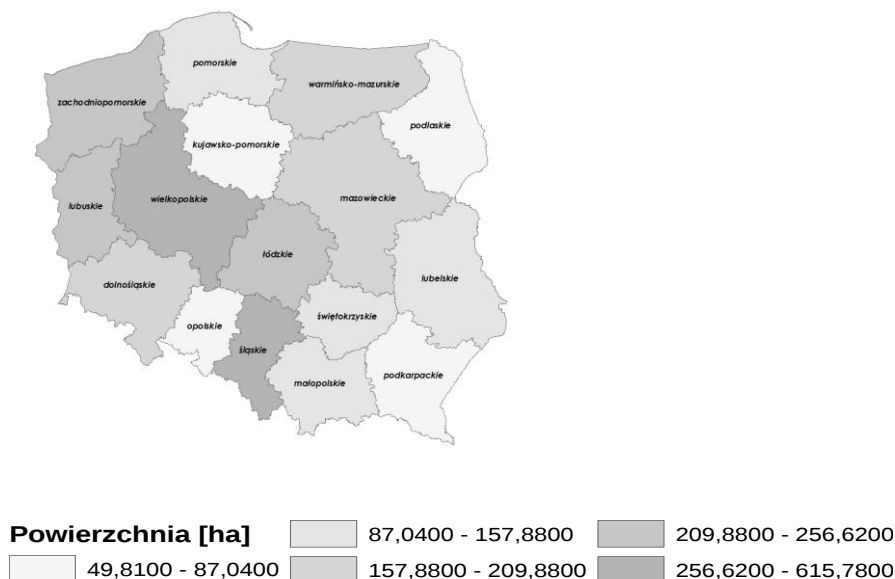
Wyk. 6. Powierzchnia nieruchomości rolnych i leśnych w stosunku do pozostałych nieruchomości gruntowych w latach 2010-2014.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MSW w latach 2010-2014.

Powierzchnia nieruchomości rolnych i leśnych nabytych przez cudzoziemców w latach 2010-2014 wynosiła 2 837,07 ha. Stosunek nabytych nieruchomości na podstawie zezwolenia i bez, jest bardzo zbliżony. W analizowanym okresie dokonano 1172 transakcji sprzedaży o łącznej powierzchni 2482,96 ha na podstawie zezwoleń oraz 1140 transakcji o powierzchni 354,11 ha bez konieczności uzyskania zezwolenia. W przypadku nabycia nieruchomości z wymaganym zezwoleniem średnia powierzchnia jednej transakcji wynosiła 2,1185 ha, natomiast w drugim przypadku zaledwie 0,3106 ha. Zauważa się również wysoką różnicę w liczbie dokonywanych transakcji i ich powierzchni pomiędzy osobami fizycznymi a prawnymi. Łącznie osoby fizyczne nabyły 1505 nieruchomości o powierzchni 730 ha, natomiast z udziałem osób prawnych odnotowano 803 transakcje o powierzchni 2107,07 ha. Zestawienie nabytych nieruchomości rolnych i leśnych z podziałem na województwa przedstawia rycina 2.

Ryc. 2. Powierzchnia nabytych nieruchomości rolnych i leśnych wg województw w latach 2010-2014.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MSW w latach 2010-2014.

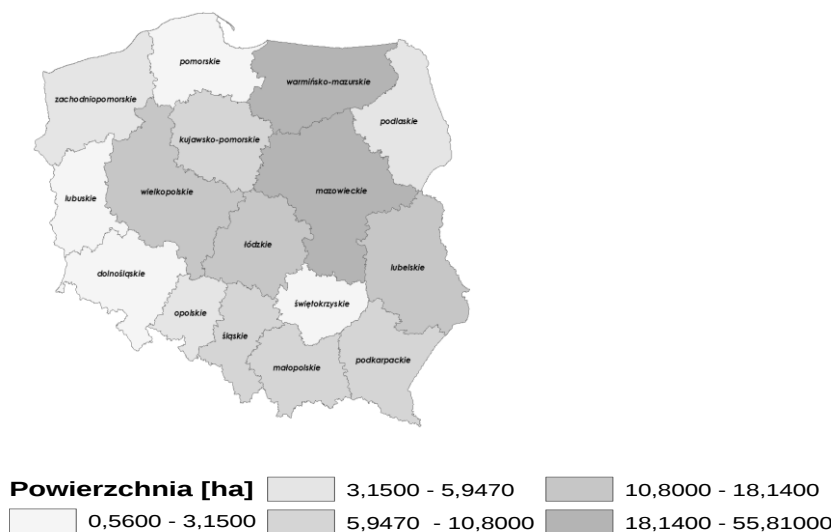
Najwięcej nieruchomości rolnych i leśnych cudzoziemcy nabyli w województwie śląskim (512,26 ha) oraz wielkopolskim (615,78 ha), najmniej zaś w województwie podkarpackim (49,81 ha), opolskim (69,54 ha), kujawsko-pomorskim (79,22 ha) oraz podlaskim (87,04 ha).

Wśród nabywców nieruchomości rolnych i leśnych najwięcej pod względem powierzchni zakupili obywatele Niemiec (łącznie 676, 65 ha), Holandii (700, 29 ha) oraz Austrii (362, 88 ha).

Nieruchomości leśne

W ramach ogólnej powierzchni gruntów rolnych i leśnych nabytych przez cudzoziemców 215,19 ha dotyczyło nieruchomości *stricto* leśnych. W analizowanym okresie osoby prawne nabyły łącznie 163,45 ha lasów, natomiast osoby fizyczne 51,74 ha. Najwięcej nieruchomości leśnych nabyły podmioty z Holandii (59,21 ha), Austrii (24,42 ha), Belgii (22,58 ha) i Luksemburga (19,76 ha).

Ryc. 3. Powierzchnia nabytych nieruchomości leśnych wg województw w latach 2010-2014.



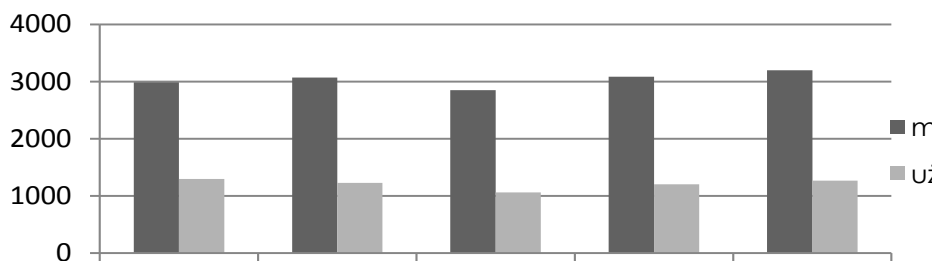
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MSW w latach 2010-2014.

Biorąc pod uwagę powierzchnię nabytych nieruchomości leśnych, których cudzoziemcy najczęściej zakupili w województwie mazowieckim (55,81 ha), warmińsko-mazurskim (44,28 ha), lubelskim (18,14 ha) oraz wielkopolskim (17,08 ha). Łączna powierzchnia nieruchomości leśnych w tych województwach stanowi 64% ogólnej powierzchni lasów zakupionych przez cudzoziemców.

Lokale

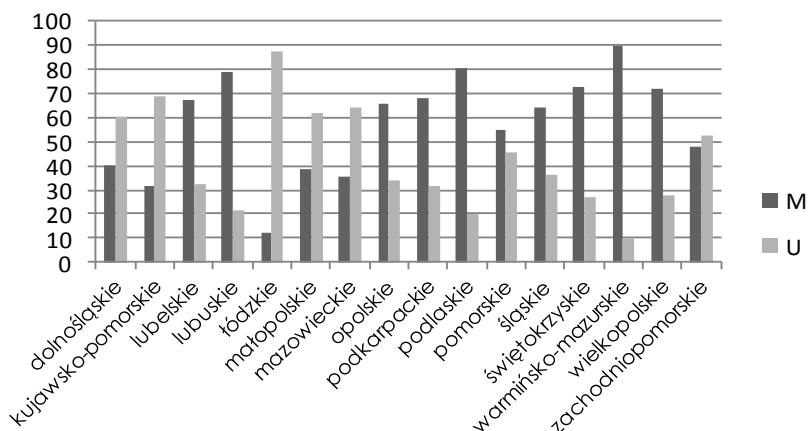
W latach 2010-2014 cudzoziemcy łącznie nabyli 21 225 lokali, zarówno o charakterze mieszkalnym, jak i użytkowym o powierzchni równej 2 724 362,23 m². Liczbę nabytych lokali w analizowanym okresie obrazuje wykres 7.

Wyk. 7. Liczba transakcji nieruchomości lokalowych z podziałem na mieszkalne i użytkowe dokonanych przez cudzoziemców w latach 2010-2014.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MSW w latach 2010-2014.

Wyk. 8. Udział procentowy powierzchni użytkowych do powierzchni mieszkalnych nabytych przez cudzoziemców w latach 2010-2014.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MSW w latach 2010–2014.

Przeprowadzona analiza wskazuje, że w tych województwach, gdzie ogółem nabyto najwięcej nieruchomości lokalowych pod względem powierzchni, dominują lokale użytkowe. Duże dysproporcje pomiędzy powierzchnią użytkową a mieszkalną występują w województwie łódzkim. Odwrotna zależność miała miejsce w województwach, w których cudzoziemcy nabyli mniej nieruchomości lokalowych pod względem powierzchniowym. Sytuację taką odnotowano w województwie podlaskim, warmińsko-mazurskim oraz świętokrzyskim, gdzie cudzoziemcy nabywali głównie lokale mieszkalne. W analizowanym okresie, na podstawie wydanych zezwoleń, zarejestrowano 16 734 transakcji, natomiast bez konieczności uzyskania zezwolenia zawarto 16 734 transakcje, które zawierały głównie osoby fizyczne.

Powierzchniowo najwięcej lokali nabyli obywatele Francji – 11,99%, Holandii – 10,04%, Luksemburga – 10,59% oraz Niemiec – 10,13%.

Wnioski

Obowiązujące aktualnie w Polsce przepisy prawa, które regulują zasady nabywania nieruchomości przez cudzoziemców, wynikają z uwarunkowań historycznych. Po wejściu Polski do Unii Europejskiej zaistniała konieczność dostosowania przepisów krajowych do prawa unijnego. Przed przystąpieniem do UE, Polska wynegocjowała okresy przejściowe w nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, będących obywatelami lub przedsiębiorcami państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Konfederacji Szwajcarskiej, tj.: dwunastoletni okres w odniesieniu do nieruchomości rolnych i leśnych oraz

pięcioletni okres w przypadku tzw. „drugich domów”. Można stwierdzić, iż na podstawie oficjalnych danych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, liczba wydawanych zezwoleń utrzymuje się na podobnym poziomie.

W analizowanym okresie wydawane zezwolenia na nabywanie nieruchomości gruntowych przez cudzoziemców dotyczyły stosunkowo małych powierzchni nieruchomości gruntowych. Tereny te zazwyczaj miały inne przeznaczenie niż rolne czy leśne (stanowiły ponad 80% powierzchni). Niepokojącym może być fakt nabywania nieruchomości bez konieczności uzyskania zezwolenia, co wynika bezpośrednio z krajowych regulacji prawnych. Nieruchomości w Polsce są bardzo atrakcyjne dla potencjalnych nabywców zagranicznych. W związku z powyższym dochodzi również do nabywania gruntów przez osoby podstawione, reprezentujące duże podmioty gospodarcze powiązane z kapitałem zagranicznym. Jednoznacznie można stwierdzić, że ta forma nabywania staje się coraz bardziej powszechną i jest traktowana jako rodzaj patologii, głównie w rozdysponowywaniu gruntów rolnych i leśnych w Polsce. Obcokrajowcy stosują „ukryte” transakcje pośrednie z wykorzystaniem osób prawnych. Dużo nieprawidłowości w przypadku gruntów rolnych wynika również z rozwarstwienia interpretacji przepisów krajowych na poziomie różnych oddziałów regionalnych Agencji Nieruchomości Rolnych.

W przypadku nieruchomości lokalowych zainteresowaniem cieszyły się nieruchomości w dużych ośrodkach i ze znaczną przewagą lokali użytkowych (dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, łódzkie, małopolskie i mazowieckie). Najwięcej lokali i największą powierzchnię stanowią nieruchomości nabyte w samej Warszawie (ponad 40% transakcji). Potwierdza to fakt, iż zagraniczny kapitał inwestuje w dużych miastach z potencjałem rozwoju.

Tytuł

Identyfikacja zasobu nieruchomości nabytych przez cudzoziemców
w Polsce w latach 2010-2014

Streszczenie

Prognozuje się, iż po 1 maja 2016 roku wartość nieruchomości znacznie wzrośnie, ze względu na możliwość wzmożonego nabywania nieruchomości przez cudzoziemców. W wielu krajach okresy przejściowe już się zakończyły. W większości tych państw (np. Węgry, Słowacja, Bułgaria) wprowadzono przepisy krajowe chroniące przed niekontrolowanym wykupem ziemi rolniczej. Polska, przykładem innych państw, przygotowała również przepisy mające na celu chronić ziemię przed niekontrolowanym wykupem przez obcokrajowców. W artykule, na podstawie danych z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (MSW) dotyczących nabywania nieruchomości przez cudzoziemców w Polsce, przeprowadzono analizę mającą na celu ukazanie skali zjawiska. Badania dotyczyły lat 2010-2014 i obejmowały zarówno nieruchomości gruntowe, jak i lokalowe. Jak wynika z analizy cudzoziemcy nabywali nieruchomościami głównie w dużych ośrodkach miejskich.

Słowa kluczowe

nieruchomości gruntowe, nieruchomości lokalowe, cudzoziemcy,
nabywanie nieruchomości

Title

Identification of the real estate resources acquired by foreigners
in Poland in 2010-2014

Summary

It is predicted that after May 1, 2016, the value of the property will increase significantly. It will be possible increased acquisition of real estate by foreigners. The transitional periods have already ended in many countries. In most of these countries (e.g. Hungary, Slovakia, Bulgaria) introduced national legislation to protect against uncontrolled redemption of agricultural land. Poland like other countries of has also prepared regulations designed to protect the land against uncontrolled redemption by foreigners. The article contains an analysis based on data from the Ministry of Internal Affairs (MSW) for the acquisition of real estate by foreigners in Poland. The aim of the study was to show the scale of the phenomenon. The study concerned the years 2010-2014 and included land properties and real estate premises. As is apparent from the analysis foreigners bought real estate mainly in large urban centers.

Keywords

land property, real estate premises, foreigners acquisition of real estate

Dr inż. Katarzyna Kocur-Bera

Adiunkt

Katedra Analiz Geoinformacyjnych i Katastru

Wydział Geodezji, Inżynierii Przestrzennej i Budownictwa

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ROZDZIAŁ III

Wybrane patologie na rynku nieruchomości rolnych – nabywanie przez cudzoziemców

Wprowadzenie

Ziemia rolna w gospodarce narodowej oznacza bogactwo naturalne, źródło surowców, a także miejsce produkcji. Stanowi także dobro, będące przedmiotem obrotu rynkowego. Rynek ziemi rolnej w Polsce kształtują różnorodne czynniki. Mają one swoje źródło m.in. w: (a) historycznie ukształtowanym podejściu do ziemi, jako wartości kulturowej i symbolicznej, ziemia oznaczała status społeczny, dawała prawa polityczne, była źródłem bogactwa i prestiżu¹; (b) dziedzictwie ustroju socjalistycznego, pod postacią wielkoobszarowych gospodarstw rolnych; (c) źródle dobra wielofunkcyjnego, jako czynnika produkcji, dobra przyrodniczego i publicznego; (d) transformacji ustrojowej, przede wszystkim przekształceń własnościowych przed przystąpieniem do Unii Europejskiej; (e) integracji z Unią Europejską i włączeniem polskiego rolnictwa do wspólnej polityki rolnej; (f) możliwości uzyskania różnego rodzaju rent – renta dzierżawna, dopłaty bezpośrednie, niższe podatki, korzystne ubezpieczenie społeczne.

Dziesięć lat po akcesji można zauważyć, iż rynek nieruchomości rolnych w Polsce jest dość ożywiony. Zainteresowani nabywaniem nieruchomości rolnych w Polsce są zarówno obywatele Polski, jak i cudzoziemcy. Ci ostatni coraz częściej dostrzegają atrakcyjne położenie ziemi rolnej w centrum kontynentu europejskiego, cenne walory krajobrazowe i przyrodnicze, wysoki stopień bioróżnorodności, niezbyt intensywny charakter gospodarki rolnej oraz stosunkowo niski stopień degradacji gleb spowodowanej uprawą. Czynniki te były na tyle silne, iż miały udział w powstaniu patologii na rynku nieruchomości w nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców w Polsce. Celem artykułu jest wskazanie nieprawidłowości spotykanych przy nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców w Polsce oraz możliwości, które wprowadzono nowymi rozwiązaniami prawnymi. Pokazano także, jak inne kraje Unii Europejskiej podeszły do problemu przeciwdziałania patologiom na rynku ziemi rolnej.

¹ J. Wilkin, *Ziemia rolnicza – dobro wielofunkcyjne*, „Wieś i Rolnictwo” 2014, nr 1(162), s. 114.

Cudzoziemcy – nabywanie gruntów rolnych

Cudzoziemcem, w rozumieniu ustawy z 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców² jest: (1) osoba fizyczna nieposiadająca obywatelstwa polskiego; (2) osoba prawna mająca siedzibę za granicą; (3) nieposiadająca osobowości prawnej spółka osób wymienionych wcześniej, mająca siedzibę za granicą, utworzona zgodnie z ustawodawstwem państw obcych; (4) osoba prawna i spółka handlowa nieposiadająca osobowości prawnej mająca siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, kontrolowana bezpośrednio lub pośrednio przez osoby lub spółki mające siedzibę za granicą (ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców). Obecnie w Polsce nabycie nieruchomości przez cudzoziemca wymaga uzyskania zezwolenia. Zgodnie z ogólnymi zasadami zezwolenie na nabycie nieruchomości (prawa własności lub użytkowania wieczystego gruntu) jest wydawane, w drodze decyzji administracyjnej, przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, jeżeli sprzeciwu nie wniesie Minister Obrony Narodowej, a w przypadku nieruchomości rolnych, jeżeli sprzeciwu również nie wniesie minister właściwy do spraw rozwoju wsi. Zezwolenie to wydawane jest na wniosek cudzoziemca, jeżeli nabycie nieruchomości nie spowoduje zagrożenia obronności, bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego, a także nie sprzeciwiają się temu względy polityki społecznej i zdrowia społeczeństwa oraz wykaże on, że zachodzą okoliczności potwierdzające jego więzi z Rzeczpospolitą Polską (np. posiadanie polskiej narodowości, zawarcie związku małżeńskiego z obywatelem Polski, wykonywanie działalności rolniczej zgodnie z przepisami polskiego prawa na terytorium Polski). Od dnia akcesji Polski do UE (czyli od 1 maja 2004 r.) nie jest wymagane uzyskanie zezwolenia przez cudzoziemców będących obywatelami państw – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG) oraz Konfederacji Szwajcarskiej, o ile nabywają oni nieruchomości niebędące rolnymi lub leśnymi. W przypadku nabywania nieruchomości rolnych i leśnych także obywatele tych państw są zmuszeni uzyskać zezwolenie³. W 12-letnim okresie przejściowym nie jest wymagane uzyskanie zezwolenia przez cudzoziemców (obywateli państw stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym albo Konfederacji Szwajcarskiej) w przypadku nabycia nieruchomości rolnych położonych:

- a) w województwach: dolnośląskim, kujawsko-pomorskim, lubuskim, opolskim, pomorskim, warmińsko-mazurskim, wielkopolskim, zachodniopomorskim – po upływie 7 lat od dnia zawarcia umowy dzierżawy z datą pewną, jeżeli przez ten okres osobiście prowadzili na tej nieruchomości działalność rolniczą oraz legalnie zamieszkiwali na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;

² Ustawa z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz. U. 2014, poz. 1380, tekst jednolity ze zm.).

³ D. Stankiewicz, *Nabywanie ziemi rolniczej przez cudzoziemców w Polsce*, „Biuro Analiz Sejmowych” 2015, nr 7(190), s. 2.

- b) w województwach: lubelskim, łódzkim, małopolskim, mazowieckim, podkarpackim, podlaskim, śląskim, świętokrzyskim – po upływie 3 lat od dnia zawarcia umowy dzierżawy z datą pewną, jeżeli przez ten okres osobiście prowadzili na tej nieruchomości działalność rolniczą oraz legalnie zamieszkiwali na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Ceny nieruchomości rolnych w Polsce i w wybranych krajach UE

Polskie grunty rolne są atrakcyjne dla nabywców zagranicznych z wielu powodów. Położenie w centrum kontynentu europejskiego, wysokie walory przyrodnicze, krajobrazowe, niewielki stopień degradacji gleb spowodowanej uprawą oraz atrakcyjne (niskie) ceny w stosunku do pozostałych krajów Unii Europejskiej. Średnie ceny gruntów rolnych w Polsce są kilkukrotnie niższe niż np. w Niemczech, Danii, czy Holandii. W tabeli 1 przedstawiono średnie ceny gruntów rolnych w stosunku do gruntów w wybranych krajach UE. Z jej analizy wynika, iż grunty rolne w Polsce są kilkakrotnie niższe niż np. w Holandii, Danii, Belgii czy Wielkiej Brytanii. Są jednak droższe niż na Litwie, Łotwie czy Estonii.

Tab. 1. Średnie ceny nieruchomości rolnych w latach 2008-2013 w wybranych krajach Unii Europejskiej (EURO/ha).

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
DANIA	26440	26850	23320	23350	21880	22240
HOLANDIA	40196	47000	48000	48328	49000	52100
NIEMCY	9955	10908	11854	13493	14424	16381
POLSKA	3972	3698	4170	4510	5344	5736
LITWA	1000	1025	1150	1480	1650	1390
ŁOTWA	1374	900	1430	1650	1100	1232
ESTONIA	928	980	870	1600	1390	1934
SZWECJA	4360	4320	4415	5590	5370	5370
FRANCJA	5170	5090	5230	5430	5420	5750
HISZPANIA	10974	11000	10465	10003	9705	9663
BELGIA	29827	25000	23700	29400	28300	28300
WIELKA BRYTANIA	14413	15394	16740	17204	18440	19057

Źródło: opracowanie własne na podstawie EUROSTAT⁴.

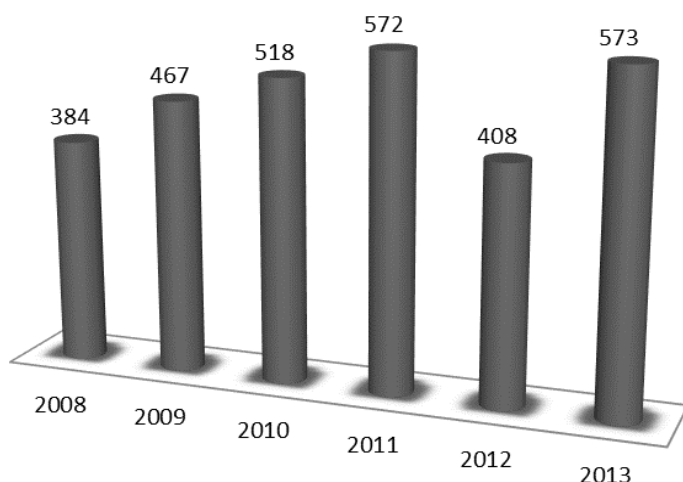
Skala nabywania gruntów przez cudzoziemców w Polsce

Według oficjalnych danych, powierzchnia polskich gruntów rolnych nabywanych przez cudzoziemców jest stosunkowo niewielka. W latach 2008-2013

⁴ <http://ec.europa.eu/eurostat> (dostęp 25.10.2015 r.).

cudzoziemcy nabyli zaledwie 2 350 ha nieruchomości rolnych (patrz: wykres 1). Istnieją jednak obawy, że po zakończeniu okresu przejściowego sytuacja ta może ulec zmianie. Pierwotnie zakładano, że w trakcie okresu przejściowego wzrośnie poziom życia i zarobków w Polsce, a po zakończeniu tego okresu ceny ziemi zrównają się z cenami w innych krajach Unii Europejskiej, co spowoduje, że ziemia w Polsce nie będzie zbyt atrakcyjna dla obcych nabywców. Założenia te jednak były nietrafione. Polscy rolnicy nie dysponują tak dużymi zasobami środków finansowych, jak rolnicy z krajów Europy Zachodniej i w związku z tym nie zawsze mogą z nimi konkurować w zakupach ziemi rolnej, zwłaszcza gleb najwyższej jakości, położonych w pobliżu rynków zbytu, czy w lokalizacjach turystycznych.

Wyk. 1. Skala nabywania nieruchomości rolnych przez cudzoziemców w latach 2008-2013 według wydanych zezwoleń.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań⁵.

Patologie w nabywaniu gruntów rolnych

Problem, który ostatnio dostrzeżono na terenach województw położonych w Polsce zachodniej, wiąże się z „nie do końca legalnym” nabyciem nieruchomości rolnych. Wiaże się on z wynajęciem osoby, której zadaniem jest nabycie gruntu za środki finansowe osoby zainteresowanej. Mechanizm zakupu ziemi rolnej przez osoby podstawione nazywany jest na tzw. „słupa” i jest rozwiązywany dwojako.

⁵ Sprawozdanie Ministra Spraw Wewnętrznych z realizacji w 2013 r. ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, Warszawa 2014.

Pierwszy sposób polega na tym, iż osoba nie będąca obywatelem Polski za ustaloną kwotę (z reguły to 5 tys. PLN) znajduje polskiego tzw. „słup”. Najczęściej jest to mieszkaniec wsi, który sam posiada niewielkie gospodarstwo rolne. Wynajęty przez taką firmę „słup” bierze w dzierżawę niewielki kawałek ziemi (najczęściej jest to 1 ha) oraz melduje się w wybranej gminie. W ten sposób spełnia warunki do uczestniczenia w tzw. przetargach ograniczonych, organizowanych przez Agencję Nieruchomości Rolnych na zakup państwowej ziemi rolnej. Przetargi te są organizowane głównie dla rolników mieszkających w danej gminie. Wynajęty „słup” pojawia się na przetargu oraz staje się pełnoprawnym uczestnikiem wpłacając wymagane wadium. Nierzadko przekracza ono 100 tys. PLN. W trakcie przetargu „słup” systematycznie podbija cenę wystawionych gruntów do bardzo wysokich stawek, np. zdarzają się kwoty nawet 150 tys. PLN/ha. W ten sposób, w trakcie organizowanych przez ANR przetargów, „słupom” udaje się pokonać cenowo konkurencję, którą są z reguły miejscowi rolnicy, chcący zwiększyć powierzchnię uprawianych przez siebie gospodarstw⁶.

Drugi, często spotykany przykład polega na pożyczeniu, na podstawie umowy podpisanej przez strony, środków finansowych na zakup ziemi rolnej od osoby będącej cudzoziemcem. Osoba podstawiona, np. rolnik, kupuje grunt, licytując wysoką cenę. Pożyczki jednak nigdy nie spłaca. W umowie o pożyczkę zawarta jest klauzula, iż pożyczkodawca w przypadku nie spłacania pożyczki, przejmie zakupioną ziemię. W ten sposób cudzoziemcy stają się użytkownikami, a po rozprawie sądowej, właścicielami gruntów rolnych.

Sposoby zabezpieczania się krajów UE przed nadmierną komasacją gruntów

W ostatnim czasie zauważono tendencję do zmniejszania się wielkości areалу gruntów rolnych w wolnym obrocie, z powodu ich wykupywania przez duże przedsiębiorstwa. W Unii Europejskiej 1 % przedsiębiorstw rolnych kontroluje 20 % gruntów rolnych, 3 % przedsiębiorstw rolnych kontroluje 50 % gruntów rolnych UE. Z drugiej strony, 80 % przedsiębiorstw rolnych kontroluje zaledwie 14,5 % użytków rolnych⁷. Państwa członkowskie Unii Europejskiej przyjęły własne regulacje, by utrudniać wymuszoną koncentrację gruntów i skupowanie ziemi przez obcokrajowców np. poprzez przyznanie prawa pierwszeństwa zakupu.

W kilku państwach wszystkie transakcje dotyczące gruntów rolnych, niezależnie od kraju pochodzenia nabywcy, muszą zostać zatwierdzone przez właściwy organ. Taka jest praktyka na przykład we Francji, Niemczech i Szwecji.

⁶ D. Stankiewicz, *Nabywanie gruntów rolnych przez cudzoziemców*, „Biuro Analiz Sejmowych” 2013, nr 3(92), s. 4.

⁷ K. Nurm, *Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Masowy wykup gruntów rolnych – dzwonek alarmowy dla Europy i zagrożenie dla rolnictwa rodzinnego”* (Dz. Urz. UE C 2015, nr 242, s. 3).

Są też kraje (Węgry i Litwa), w których ustalono górny pułap powierzchni gruntów rolnych, jaką wolno posiadać jednemu właścicielowi. Najbardziej liberalne przepisy obowiązują w Wielkiej Brytanii, Belgii, Holandii, Luksemburgu, Włoszech, Grecji, Finlandii, Irlandii i Portugalii, jakkolwiek istnieją także w tych krajach pewne ograniczenia.

We Francji obrót gruntami rolnymi jest kontrolowany przez Stowarzyszenie Zagospodarowania i Urządzania Obszarów Wiejskich (*sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural* – SAFER). Statutowym celem SAFER jest wspieranie rozwoju gospodarstw, dających zatrudnienie rodzinie rolnika⁸. Jeżeli planowana transakcja nie spełnia tego celu, stowarzyszenie to może zaproponować sprzedaż lub dzierżawę gruntu innemu użytkownikowi, a nawet wykupić grunt. Na terenie Niemiec obrót ziemią rolniczą podlega wnikliwej kontroli administracyjnej. Cena sprzedawanych gruntów nie może być rażąco odbiegająca w stosunku do oszacowanej wartości. Transakcja sprzedaży nie może doprowadzić do podziału gospodarstwa sprzedawcy, który może zagrozić jego zdolności do ekonomicznego przetrwania⁹.

W Danii przepisy prawne określają szczegółowo warunki, jakie powinien spełniać nabywca nieruchomości rolnej, w tym wymogi dotyczące zarządzania nieruchomością, posiadania kwalifikacji rolniczych oraz liczby i powierzchni nieruchomości rolnych, które mogą stanowić własność jednej osoby.

W Szwecji do nabycia gruntów na słabo zaludnionych obszarach konieczne jest uzyskanie zezwolenia. Przy udzielaniu zezwolenia bierze się także pod uwagę przygotowanie zawodowe lub wcześniejsze doświadczenia, a niekiedy wymaga się również, aby nabywca gruntów zamieszkał na zakupionym terenie. W Szwecji grunty rolne mogą być nabywane tylko przez osoby fizyczne¹⁰.

W Austrii zgoda na zakup gruntu rolnego zarówno przez obywateli Austrii, jak i obcokrajowców wydawana jest przez komisję powoływaną na szczeblu landu i wymaga spełnienia szeregu wymogów przez nabywcę. Odmowa wydania zgody może mieć miejsce wówczas, gdy np. komisja uzna, że zakupiony grunt utraci swoje rolnicze przeznaczenie, nabywca nie ma koniecznych kwalifikacji do prowadzenia gospodarstwa rolnego, zakup doprowadzi do znacznego powiększenia posiadłości nabywcy lub koliduje z interesem publicznym¹¹.

W Finlandii nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców regulują dwie ustawy: o kontroli nabywania nieruchomości przez osoby zamieszkałe za granicą i zagraniczne osoby prawne oraz o kontroli wykupywania firm przez cudzoziemców. Ustawy te ograniczają prawo nabywania nieruchomości

⁸ M. Złoto-Małołepszy, *Procesy nabywania nieruchomości przez cudzoziemców*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas. Zarządzanie” 2013, nr 2, s. 286.

⁹ A. Niewiadomski, *Obrót nieruchomościami rolnymi w nowych landach Republiki Federalnej Niemiec ze szczególnym uwzględnieniem okresu transformacji ustrojowej*, Warszawa 2013.

¹⁰ K. Nurm, *op. cit.*

¹¹ D. Stankiewicz, *op. cit.*, s. 3.

o charakterze wypoczynkowym i rekreacyjnym przez osoby zamieszkałe za granicą (bez względu na obywatelstwo) i przez zagraniczne osoby prawne. Ograniczenia dotyczą również nieruchomości położonych w rejonie przygranicznym lub na terenach chronionych. We wszystkich tych przypadkach, konieczne jest uzyskanie zezwolenia terytorialnie właściwego Ośrodka Ochrony Środowiska. Zezwolenia nie są wymagane w przypadku spadkobrania lub nabycia nieruchomości przez małżeństwo mieszane. Najczęstsze przyczyny odmowy wydania zezwolenia to: przeciwdziałanie spekulacji gruntami, niezgodność z planami zagospodarowania przestrzennego oraz zagrożenie dla środowiska¹².

Bułgaria, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Rumunia, Słowacja i Węgry, podobnie Polska, w traktatach akcesyjnych zawarły przepisy dotyczące okresów przejściowych, dotyczących nabywania gruntów rolnych. W trakcie tych okresów przejściowych nabywcy z innych krajów członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego (UE oraz Norwegia, Islandia i Liechtenstein) muszą uzyskać odpowiednie pozwolenie przy ubieganiu się o nabycie gruntów rolnych w nowych państwach członkowskich. Często stosowane są również przepisy, zgodnie z którymi obywatele innych państw członkowskich UE lub EOG mogą nabyć grunt rolny bez uzyskania pozwolenia, o ile mieszkają legalnie na terenie państwa stosującego przepisy okresu przejściowego jako aktywni rolnicy i dzierżawili nabywany grunt przez co najmniej trzy lata. W Rumunii i Bułgarii okres przejściowy obowiązywał do 2014 r., natomiast decyzją Komisji Europejskiej Węgry, Łotwa, Słowacja i Litwa otrzymały zgodę na przedłużenie okresów przejściowych trwających dotychczas 7 lat na kolejne 3 lata (do 2014 r.). Czechy i Estonia nie występowały o przedłużenie 7-letniego okresu przejściowego (zakończył się w 2011 r.).

Zmiany w polskich uwarunkowaniach prawnych i zarządzeniach

Zmiany te przewidują, iż nabycie lub objęcie przez cudzoziemca udziałów, akcji lub ogółu praw i obowiązków w spółce handlowej z siedzibą na terytorium Polski, a także każda inna czynność prawna dotycząca udziałów, akcji lub ogółu praw i obowiązków będzie wymagała zezwolenia Ministra Spraw Wewnętrznych, jeżeli w ich wyniku spółka będąca właścicielem lub wieczystym użytkownikiem nieruchomości położonych na terytorium Polski stanie się spółką kontrolowaną. Ponadto, nabycie lub objęcie przez cudzoziemca udziałów, akcji lub ogółu praw i obowiązków w spółce handlowej z siedzibą na terytorium Polski, będącej właścicielem lub wieczystym użytkownikiem nieruchomości położonych na terytorium Polski będzie wymagało zezwolenia Ministra Spraw Wewnętrznych, jeżeli spółka ta jest spółką kontrolowaną, a udziały, akcje lub ogół praw i obowiązków nabywa lub obejmuje cudzoziemiec niebędący

¹² J. Foks, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców Polska – Unia Europejska*, „Polski Instytut Spraw Międzynarodowych” 2001, seria Z, nr 20, s. 213.

wspólnikiem spółki¹³. Do tej pory spółka kontrolowana przez obcy kapitał nie miała obowiązku przekazywania do rejestrów sądowych informacji o posiadanych gruntach rolnych.

Zarządzeniem Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych wprowadzono już w 2013 roku ograniczenia, w szczególności dotyczą one nabywania przez osoby podstawione. W przypadku dwukrotnego odwołania przetargu Agencja przeznaczy nieruchomość do przetargu ograniczonego na dzierżawę krótkoterminową, nie krótszą niż jeden okres wegetacyjny. Agencja, na wniosek dzierżawcy, pozytywnie zaopiniowany przez Izbę Rolniczą, będzie mogła przedłużyć umowę zawartą w tym trybie na okres przekraczający 3 lat¹⁴. Rozszerzony został także katalog sytuacji, w których Agencja może wykonać prawo odkupu, o przypadki, gdy (1) nabyta nieruchomość wykorzystywana jest na inny cel, niż prowadzenie działalności rolniczej, (2) prowadzona działalność rolnicza na nabytej nieruchomości nie jest wykonywana osobiście przez nabywcę. Uzgodniono również, że przy sprzedaży na raty nieruchomości rolnych, w trybie przetargu ograniczonego oraz w ramach pierwszeństwa nabycia na utworzenie lub powiększenie gospodarstwa rodzinnego, stosowane będą zabezpieczenia jedynie w formie hipoteki oraz weksla *in blanco*. Na wniosek Izby Rolniczej, skład komisji przetargowej może też zostać rozszerzony o osoby przez nią wskazane, nie więcej jednak niż 50% składu komisji. Izby Rolnicze, których przedstawiciele będą zasiadali w komisjach przetargowych, otrzymały więc większe prawa, dzięki czemu możliwe będzie nabywanie nieruchomości przez osoby podstawione. W przetargach pisemnych ograniczonych, przy wyłanianiu potencjalnych nabywców wśród rolników indywidualnych, poza ceną i warunkami płatności, mają być brane pod uwagę również inne kryteria, w tym – powierzchnia gospodarstwa potencjalnego nabywcy oraz odległość tego gospodarstwa od sprzedawanej nieruchomości.

Przy sprzedaży nieruchomości rolnych na raty oraz w ramach nabywania gruntów (z pierwszeństwem nabycia) na utworzenie lub powiększenie gospodarstwa rodzinnego przewidziano stosowanie zabezpieczeń jedynie w formie hipoteki oraz weksla *in blanco*¹⁵. Wprowadzono także do umów sprzedaży gruntów zbywalnych w przetargach ograniczonych postanowienia, których celem jest zapobieżenie odsprzedaży tych gruntów oraz wykorzystaniu ich na cele niezwiązane z osobistym prowadzeniem działalności rolniczej. Ponadto, przepisy dotyczące korzystania przez ANR z prawa odkupu zostały uszczegółowione¹⁶.

¹³ A. Mościcka, *Będą zmiany w nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców*, <http://www.otodom.pl/wiadomosci/prawo> (dostęp 10.11.2015 r.).

¹⁴ Zarządzenie Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych nr 9/2013, <https://www.anr.gov.pl/web/guest/zarzadzania-prezesa-anr> (dostęp 10.11.2015).

¹⁵ Zarządzenie Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych nr 7/2013, <https://www.anr.gov.pl/web/guest/zarzadzania-prezesa-anr> (dostęp 15.10.2015 r.).

¹⁶ Zarządzenie Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych nr 10/2013, <https://www.anr.gov.pl/web/guest/zarzadzania-prezesa-anr> (dostęp 12.11.2015 r.).

Po zakończeniu okresu ochronnego, a więc od 1.01.2016 roku zaczął obowiązywać inne ograniczenia. Ziemię będą mogły kupić tylko osoby, które chcą ją uprawiać oraz od 5 lat mają meldunek w gminie, w której chcą zakupić grunt (lub w gminie sąsiedniej). Ponadto, przewiduje się kontrolę środków przeznaczonych na zakup ziemi. Nowe ograniczenia mają także przeciwdziałać koncentracji gruntów – przewidziano zakaz nabywania gruntów przez osoby i firmy posiadające łącznie powyżej 300 ha. Wprowadzono także 10-letni zakaz obrotu ziemią zakupioną z zasobów państwa, pod rygorem wysokich kar¹⁷.

Zakończenie

Ziemia rolna w Polsce jest atrakcyjna dla cudzoziemców. Związane jest to z otrzymywanymi płacnościami oraz niezbyt wysokimi jej cenami. Najatrakcyjniejsze tereny w Polsce już zostały wyprzedane, a rolnicy często nie mają szans powiększania swojego gospodarstwa rolnego z powodu wykupywania ich przez osoby podstawione, które narzucają w przetargach ceny zbyt wysokie dla nich. Patologie zdarzają się na każdym rynku, ważne jest jednak uszczelnienie systemu prawnego, aby uniemożliwić powstawanie nieprawidłowości. Większość krajów Unii Europejskiej wprowadziła zasady promujące ich rodzimych rolników, dlatego też w Polsce, zaczęto pracować nad takimi rozwiązaniami. Mechanizmy wspólnej polityki rolnej nakierowane są na wspieranie rodzinnych gospodarstw rolnych, które stanowią podstawową jednostkę w całym unijnym rolnictwie, jednocześnie ograniczając pomoc dla produktywniejszych wielkoobszarowych przedsiębiorstw rolniczych. Każde państwo członkowskie jest niezależne w tworzeniu administracyjno-prawnego otoczenia rynku gruntów rolnych, co pozwala wykreować indywidualne podejście do uwarunkowań panujących wewnątrz każdego państwa.

¹⁷ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. 2015, Nr 0, poz. 1433).

Tytuł

Wybrane patologie na rynku nieruchomości rolnych
– nabywanie przez cudzoziemców

Streszczenie

Polska posiada znaczne zasoby użytków rolnych, stanowiących ponad 49% powierzchni kraju. Z powodu atrakcyjnego położenia w centrum kontynentu europejskiego, cennych walorów krajobrazowych i przyrodniczych, wysokiego stopnia bioróżnorodności, niezbyt intensywnego charakteru gospodarki rolnej oraz stosunkowo niskiego stopnia degradacji gleb spowodowanej uprawą, są one obiektem zainteresowania dla nabywców zagranicznych. Celem opracowania jest wskazanie warunków, jakie musi spełniać taki nabywca-cudzoziemiec, aby nabyć grunt w Polsce, przedstawienie skali sprzedaży nieruchomości rolnych cudzoziemcom oraz omówienie nieprawidłowości i nadużyć pojawiających się w takim obrocie. W artykule wskazano także na nowe uwarunkowania, które będą obowiązywać od 2016 roku w związku z uwolnieniem rynku nieruchomości rolnych dla cudzoziemców oraz pokazano uwarunkowania stosowane w innych krajach UE. Dotyczą one głównie kontroli nad obrotem nieruchomościami rolnymi sprawowanymi przez Agencję Nieruchomości Rolnych, a także dodatkowych obowiązków prawnych narzuconym cudzoziemcom, której do tej pory nie obowiązywały w Polsce, stanowiąc „furtkę” do nadużyć.

Słowa kluczowe

nieruchomości rolne, nieprawidłowości w nabywaniu, cudzoziemcy,
okresy przejściowe

Title

Selected pathologies on agricultural real estate market
– the acquisition by foreigners

Summary

Poland has significant reserves of arable land, representing over 49% of the country. The aim of the study is to identify the conditions that must be met such a buyer-foreigner to acquire land in Poland, present the scale of sales of agricultural property to foreigners and to discuss wicked-regularity and abuse occurring in such trading. The article also pointed to the new conditions that will apply in 2016 in connection with the liberalization of agricultural property to foreigners and showing the conditions applied in other EU countries. They concern mainly the control over trade in agricultural property performed by the Agricultural Property Agency. Also, additional legal obligations acting in "hole" to the abuse.

Keywords

agricultural property, irregularities in the acquisition, foreigners,
transition periods

Dr inż. Marek Ogryzek

Adiunkt

Katedra Planowania i Inżynierii Przestrzennej

Wydział Geodezji, Inżynierii Przestrzennej i Budownictwa

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ROZDZIAŁ IV

Rolny System Informacji Przestrzennej szansą zapobiegania patologiom na rynku nieruchomości rolnych

Wprowadzenie

Stosowanie jednego spójnego Rolnego Systemu Informacji Przestrzennej (RSIP) przez instytucje związane z Rolnictwem – od Ministerstwa Rolnictwa poprzez organizacje pozarządowe, aż do producentów rolnych – pozwoli na ograniczenie nieprawidłowości na rolnym rynku nieruchomości i przygotowanie rozwiązań realizacji polityki rolnej Państwa oraz racjonalnej produkcji rolnej. Informacje o produkcji rolnej, wolnych zasobach, przeznaczeniu terenu i faktycznym sposobie jego użytkowania są fundamentalne dla decydentów administracyjnych, np.: przy udzielaniu dotacji unijnych, analizach zapotrzebowania na żywność itd., oraz pomagają w zmniejszaniu różnych patologii na rynku rolnym w obrocie ziemią rolną.

Przykładem poziomu krajowej infrastruktury informacji przestrzennej jest System Identyfikacji Działek Rolnych (LPiS) prowadzony przez ARiMR. Dzięki wykorzystaniu technologii GIS możliwa jest tam integracja danych pochodzących z ewidencji gruntów i budynków, ortofotomapy, zeskanowane mapy ewidencyjne, granice wektorowe działek ewidencyjnych, granice wektorowe działek uprawnionych i nieuprawnionych do dopłat, a także inne elementy stanowiące uzupełnienie informacji dostępnych w systemie¹. Innym przykładem jest Portal Geostatystyczny, który na stronie [www](http://www.mr.gov.pl) umożliwia wizualizację danych z udostępnionego zasobu GUS (nie wszystkie dane, które posiada GUS) w podziale na jednostki administracyjne: województwo, powiat, gmina. Problemem jest to, że brak jest interfejsu klienta indywidualnego i transferu danych. Dodatkowo dane, które pochodzą z różnych źródeł są przechowywane w odmiennych formatach i strukturach i ich wykorzystanie bez odpowiedniego konwertowania jest niemożliwe albo bardzo czasochłonne. W związku z tym, dogodnym rozwiązaniem byłoby opracowanie, na kanwie istniejącego systemu ARiMR, Rolnego Systemu Informacji Przestrzennej, który uzupełniany o dane i metody integrowania danych, zapewni użytkownikowi szybki i bezpośredni dostęp do różnego rodzaju baz danych, gwarantując możliwość szybkiego i efektywnego zarządzania informacją. Zarządzanie, czy gospodarowanie przestrzenią przy wykorzystaniu takiego GIS, ograniczy

¹ www.mrirw.gov.pl (dostęp 10.10.2015 r.).

niewiedzę i pomoże w przeciwdziałaniu szeregu nieprawidłowościom związanych z sprzedażą ziemi rolnej, np.: wykorzystanie do dopłat ziemi odlogowanej czy problem wykupu ziemi przez zagranicznych inwestorów. Zatem głównym celem pracy jest wskazanie potrzeby opracowania zintegrowanego Rolnego Systemu Informacji Przestrzennej (RSIP).

Zakres i metodyka badań

Informacja², z łacińskiego *informatio* – przedstawienie, wizerunek. Właściwość pewnych obiektów³, relacja między elementami zbiorów pewnych obiektów, której istotą jest zmniejszanie niepewności (nieokreśloności)⁴. Można wyróżnić dwa podstawowe punkty widzenia informacji⁵:

- obiektywny – informacja oznacza pewną właściwość fizyczną lub strukturalną obiektów (układów, systemów), przy czym jest kwestią dyskusyjną⁶, czy wszelkich obiektów, czy jedynie systemów samoregulujących się (w tym organizmów żywych);
- subiektywny – informacja istnieje jedynie względem pewnego podmiotu, najczęściej rozumianego jako umysł, gdyż jedynie umysł jest w stanie nadać elementom rzeczywistości znaczenie (sens) i wykorzystać je do własnych celów.

Wyróżnia się trzy, powiązane ze sobą koncepcje (teorie) informacji, związane z jej aspektami semiotycznymi⁷:

- statystyczno-syntaktyczną z probabilistycznym i składniowym;
- semantyczną z znaczeniowym;
- pragmatyczną z wartościowym (cennieściowym) – w odniesieniu do problemu podejmowania przez jej odbiorcę decyzji związanych z jego celem.

RSIP jest związany z pragmatyczną wartością informacji, gdyż na podstawie informacji wykonanych w oprogramowaniu GIS decydenci będą podejmować kluczowe dla Rolnictwa decyzje odnośnie rynku nieruchomości, który jest specyficzny, gdyż rządowa Agencja ANR czuwa nad rynkiem nieruchomości rolnych i jej celem jest przeciwdziałanie patologiom na rynku. Opracowane narzędzie pomoże oddziałom ANR w całym kraju zapobiegać nieprawidłowościom na rynku nieruchomości. Wyposażona w odpowiedni system, może usprawnić swoje działanie a GIS jest dedykowanym narzędziem do Zarządzania Przestrzenią. Zatem pełna i wiarygodna informacja o rynku nieruchomości jest czynnikiem redukującym nieprawidłowości na rynku, które implementować powinny Agencje Nieruchomości Rolnych.

² www.pl.wikipedia.org (dostęp 10.10.2015 r.).

³ K. Szaniawski, *Informacja*, [w:] Z. Cackowski, J. Kmita, J. Szaniawski (red.), *Filozofia a nauka*, Wrocław 1987, s. 244.

⁴ G. Lissowski, *Informacja* [w:] *Wielka Encyklopedia Powszechna*, Warszawa 2002, s. 126.

⁵ P. Przybyłowicz, *Wstęp do teorii informacji i kodowania*, Warszawa 2008, s. 1-9.

⁶ E. Kowalczyk, *O istocie informacji*, Warszawa 1981, s. 18.

⁷ S. Mynarski, *Elementy teorii systemów i cybernetyki*, Warszawa 1979, s. 141.

Dynamiczny rozwój metod i technologii dotyczących informacji geoprzestrzennej, zwanej również przestrzenną, geograficzną lub krócej geoinformacją, wymusił potrzebę wyodrębnienia i określenia dziedziny wiedzy koncentrującej się wokół tego ważnego, a jednocześnie mającego szczególne cechy rodzaju informacji⁸:

- systemy informacji geograficznej, używając najczęściej popularnego skrótu angielskiego GIS;
- systemy informacji przestrzennej (SIP);
- geomatyka, jako terminu obejmującego systemy informacji geograficznej (GIS) technologie satelitarnego pozycjonowania (GPS), geodezję, kartografię, fotogrametrię i teledetekcję z ich zastosowaniami; w nazwie tej uwidacznia się powiązanie technologii informacyjnych i komunikacyjnych z technologiami pozyskiwania geodanych;
- geoinformatyka, uwidaczniając zastosowania technologii informatycznych w dziedzinie geoinformacji oraz wpływ informatyki na integrację nauk o Ziemi.

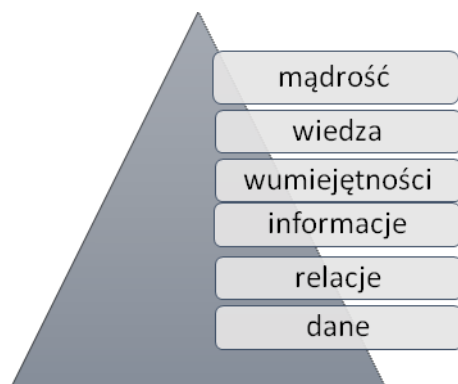
Dziedzina naukowa, geotechnologia, służy do dostarczania geoinformacji, czyli informacji o powierzchni Ziemi. Powstała ona w rezultacie połączenia globalnego systemu określania pozycji (GPS – *Global Positioning System*), teledetekcji (RS – *remote sensing*) i geograficznych systemów informacyjnych (GIS – *geographic(al) information system*)⁹. Natomiast GIS (*Geographic Information System*) to system pozyskiwania, gromadzenia, weryfikowania, integrowania, analizowania, transferowania i udostępniania danych przestrzennych, w szerokim rozumieniu obejmuje on metody, środki techniczne, w tym sprzęt i oprogramowanie, bazę danych przestrzennych, organizację, zasoby finansowe oraz ludzi zainteresowanych jego funkcjonowaniem. Modelowanie przestrzeni w świecie wirtualnym jest możliwe w oprogramowaniu GIS, który jest systemem komputerowym służącym do wszechstronnej analizy danych przestrzennych. Elementami GIS są dane, czyli ciągi znaków ustalonej strukturze i typie¹⁰ wyrażone w określonej postaci (formie), np.: wyrażen językowych, symbolicznych wyrażen, matematycznych wyrażen, sygnałów. Następnym elementem jest informacja, czyli zbiór określonych reprezentatywnych danych, powiązanych wzajemnie, które kreują jej oczekiwane znaczenie i zachowanie odbiorcy. Kolejnym elementem są relacje, powiązania, które mogą doprowadzić do wiedzy, czyli umiejętność stosowania informacji. Tak rozumiana wiedza uzyskiwana z geoinformacji ma postać piramidy, przedstawiona na rycinie 1.

⁸ J. Gaździcki, *Systemy informacji przestrzennej*, Warszawa 1990, s. 300-306.

⁹ V. Gewin, *Mapping opportunities*, „Nature” 2004, nr 427, s. 376-377.

¹⁰ J. Stoner, R. Freeman, D. Gilbert, B. Sundgren, *Kierowanie*, Warszawa 2001, s. 12-16.

Ryc. 1. Piramida mądrości.



Źródło: opracowanie własne na podstawie na podstawie Feleckenloben D. 2011.

Na podstawie informacji wynikającej z danych GUGiK, w Polsce istnieje co najmniej kilkanaście SIP do prowadzenia danych zasobu, z których najpopularniejszym oprogramowaniem GIS są ArcGis, Ewmapa, GeoInfo i GEO-MAP według Izdebskiego¹¹ oraz MapInfo, które od 2015 r. występuje pod nazwą E-Mapa.

Korzyści i trudności w opracowaniu Rolnego Systemu Informacji Przestrzennej

Podstawowym celem Systemów Informacji Przestrzennej powinno być zapewnienie dogodnego dostępu do wiarygodnej informacji przestrzennej o regionie różnym jej użytkownikom: organom administracji, instytucjom, przedsiębiorstwom i mieszkańcom regionu zgodnie z ich potrzebami. Zgodnie z dyrektywą INSPIRE dostarczana informacja powinna być kompleksowa, pozyskiwana z uwzględnieniem wszelkich niezbędnych źródeł systemów informacyjnych, baz danych i rejestrów, niezależnie od tego gdzie, przez kogo i na jakim szczeblu administracji są one prowadzone. Stosowane rozwiązania organizacyjne i technologiczne powinny zapewniać możliwość korzystania z danych otrzymywanych z różnych źródeł informacji¹². Wdrażana od 2007 roku dyrektywa INSPIRE w Polsce spowodowała, iż rejestry danych publicznych i opracowań kartograficznych są udostępniane za pomocą SIP. Prowadzone od ponad dziesięciu lat prace nad informatyzacją państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego obejmują zarówno ewidencję gruntów i budynków, geodezyjną ewidencję sieci uzbrojenia terenu, obiekty topograficzne z numerycznym modelem rzeźby terenu, miejscowe plany zagospodarowania

¹¹ W. Izdebski, *Aktualny stan wykorzystania oprogramowania "iGeoMap" do tworzenia internetowych serwisów powiatowych ośrodków dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej*, Rzeszów 2009, s. 147-157.

¹² Gaździcki J., *Prawo Unii Europejskiej kształtujące INSPIRE*, Warszawa 2011, s. 7-12.

przestrzennego czy różne zagadnienia środowiskowe. Od pewnego czasu modernizacji, poprzez transformację danych do postaci elektronicznej, podlega również system ksiąg wieczystych. Razem stanowią one rzetelne i wiarygodne źródło danych, które jest w stanie zaspokoić większość potrzeb związanych z informacją o terenie. Dane, które często pochodzą z różnych źródeł są przechowywane w odmiennych formatach i strukturach. Dzięki technologii GIS są integrowane wewnątrz jednego rozwiązania zapewniając użytkownikowi szybki i bezpośredni dostęp do różnego rodzaju baz danych, gwarantując możliwość szybkiego i efektywnego zarządzania informacją¹³.

Oprogramowanie GIS, można podzielić w następujący sposób:

- Desktop GIS – programy używane do tworzenia, edycji, zarządzania, analizowania i wyświetlania danych geoprzestrzennych.
- DBMS – Przestrzenne systemy zarządzania bazami danych są używane do przechowywania danych, ale często również analizy i zarządzania danymi.
- Serwery mapowe (WebMap) – oprogramowanie do wyświetlania i dystrybucji map w Internecie.
- Server GIS – takie same funkcje jak desktop GIS tylko, że online.
- Web GIS – program służący do wyświetlania danych, a także zawierający funkcje analizy i zapytań przez przeglądarki internetowe, np. Google Maps – funkcje wyświetlania i zapytań, również tworzenie i edycja danych (budowa własnych map).
- Mobile GIS – oprogramowanie dla telefonów komórkowych i komputerów przenośnych.

Wynikiem analizy przestrzennych jest przekształcenie geoinformacji w mapy tematyczne. Mapa przedstawiona w postaci cyfrowej nazywana komputerową mapą terenu to cyfrowa prezentacja rzeczywistości. Model wektorowy reprezentuje obiekty za pomocą punktów, linii lub poligonów (współrzędne definiują kształt i położenie obiektu), natomiast model rastrowy reprezentuje rzeczywistość, jako powierzchnię podzieloną na komórki. Komórka przechowuje wartość numeryczną lub dane tematyczne. Aplikacje GIS umożliwiają pracę z mapami za pomocą wyświetlania danych, symbolizacji, tworzenia oraz wydruku. Dodatkowo możliwa jest edycja, analiza danych oraz tworzenie wykresów i raportów. Od kilku lat stale rośnie popularność Systemów informacji przestrzennej, którymi nazywa się systemy pozyskiwania, przetwarzania i udostępniania danych zawierających informacje przestrzenne oraz towarzyszące im informacje opisowe o obiektach wyróżnionych w części przestrzeni objętej działaniem systemu¹⁴. Dostępne Systemy Informacji Przestrzennej miast i powiatów oraz portale, jako wersje Webowe oprogramowania GIS umożliwiają przeprowadzanie analiz i prezentację (wizualizację) wyników badań analiz przestrzennych. Wykorzystywanie

¹³ K., Kurowska, H. Kryszk, E. Kietńska, *The use of GIS for identification of factors influencing trans action price of agriculture real estate*, Albena 2015, s. 1199-1206.

¹⁴ J. Gaździcki, *Systemy informacji przestrzenne*, Warszawa 1990, s. 300-306.

Systemów Informacji Przestrzennej na potrzeby różnorodnych analiz przestrzennych oraz modernizacja istniejących zapisów map w darmowym oprogramowaniu on-line odbywa się za pomocą przeglądarki internetowej. Według Bobola i Sztampke¹⁵, istnieje potrzeba (konieczność) wykorzystania technologii GIS, jako skutecznego narzędzia integracji badań rolnych i leśnych ze względu na nierozzerwalny związek informacji z przestrzenią na rynku rolnym.

Baza danych GIS umożliwia modelowanie procesów w rzeczywistości w wirtualnym środowisku za pomocą wykonania symulacji i optymalizacji. Optymalizacja polega na znajdowaniu najlepszych rozwiązań, a symulacja na prowadzeniu eksperymentów na modelu rzeczywistym. Najważniejszym elementem wiarygodności uzyskanych wyników jest po pierwsze, jakość danych wyjściowych a po drugie także metoda analityczna, dlatego problemem przy budowaniu systemu informacji przestrzennej w każdej branży jest brak rozpowszechnionych standardów wymiany danych. Rozwiązaniem problemu jest jeden system (darmowy w postaci przeglądarki www i umożliwiający analizy on-line) oraz wspólne standardy wymiany danych po to, aby stworzyć możliwość ich udostępniania dla użytkowników. Główne korzyści korzystania z RSIP to możliwości uzyskania odpowiedzi na pytania odnośnie racjonalnego gospodarowania zasobami rolnymi oraz ich ochrona. Wykorzystanie rolnictwa precyzyjnego w skali kraju umożliwi aktualizację istniejących granic działek, przez co uwiarygodni dane w systemie a następnie pozwoli na wykonanie analiz, które umożliwią np.: wskazywanie miejsca występowania szkodników, chorób itd. Wskazane precyzyjnie miejsce np.: występowania szkodnika umożliwi precyzyjne wykonanie zabiegu (przez co zabieg będzie tańszy i skuteczny) usunięcia choroby. Umożliwi także szacowanie planów i dobór odpowiednich upraw ze względu na uwarunkowania przyrodnicze (warunki glebowe, stosunki wodne itd.) oraz określi ilość możliwych do uzyskania dopłat z UE a dla ARiMR ułatwi proces weryfikacji zarządzania dotacjami. Ważnym elementem jest ochrona i inwentaryzacja zasobu Rolnego zarówno producentów rolnych indywidualnych a także zasobu Agencji Nieruchomości Rolnej. Ułatwienie pracy ANR nastąpi poprzez udostępnienie narzędzi do gospodarowania zasobem czy analiza cen transakcyjnych nieruchomości w celu poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych.

Wizualizacja danych w GIS

GIS to zintegrowany i wciąż modyfikowany zestaw narzędzi komputerowych, służących analizie różnorodnych danych przestrzennych. Modelowanie przestrzenne w GIS (ang. *Geographic Information Systems*) polega na połączeniu ogólnej wiedzy o zjawiskach przyrodniczych czy społecznych ze szczegółową informacją zapisaną w modelu danych (bazie danych) do

¹⁵ G. Bobola, M. Sztampke, *Zastosowanie systemów informacji przestrzennej w rolnictwie*, „Inżynieria Rolnicza” 2008, nr 11(109), s. 7-15.

odniesienia ich przy symulacji procesów o charakterze przestrzennym i czasowo-przestrzennym¹⁶.

Tradycyjnie, świat rzeczywisty prezentowany jest w formie jednorodnych warstw informacyjnych, w których zapisywane są informacje np.: o powierzchni użytków rolnych, wskaźniku jakości rolniczej przestrzeni produkcyjnej czy gęstości zaludnienia. Dołączenie do bazy danych w środowisku GIS następuje za pomocą specjalnych tabel, które zawierają tak zwane klucze łączenia. Istotą zastosowań GIS, jako narzędzia do analizy, jest możliwość wprowadzania danych, zarządzania nimi i ich transformowania, a w efekcie wyprowadzenie danych w formie ich wizualizacji pozwalających na zobrazowanie, przeanalizowanie zależności przestrzennych. Możliwość wyciągania danych i ich wizualizacja wiąże się z prezentacją wyników badań w formie map, rysunków, wykresów, tabel i animacji. Najprostszym modelem do przedstawiania zjawisk przestrzennych są modele kartograficznej prezentacji. Podstawą projektowania w GIS jest zbudowanie spójnego, logicznego modelu danych¹⁷. Najbardziej popularna jest wizualizacja danych w postaci map, metodami kartograficznymi. Struktura GIS jest warstwowa, co oznacza, że użytkownik wizualizuje tylko te dane, które wybierze, które są dla niego istotne. Kartograficzna metoda prezentacji to specyficzny sposób analizy danych pozwalający na przekształcenie i wizualizację danych na mapie. Metody prezentacji danych dzielimy na ilościowe i jakościowe. Do metod ilościowych zaliczamy metodę kropkową, kartogram, kartodiagram oraz metodę izolinii. Natomiast metoda jakościowa to taka, do której wliczają się metoda zasięgów, chorochromatyczna oraz metoda sygnatur. Wizualizacja tymi metodami to między innymi dobór odpowiednich zmiennych wizualnych, prawidłowej instrukcji legendy oraz określenie odpowiedniego znaku graficznego na mapie¹⁸.

Mapy tematyczne

Mapy tematyczne to narzędzie do analizy i wizualizacji danych. Rozkłady i trendy, które trudno zauważyć na wykazach danych, można łatwo wyśledzić na mapach tematycznych. Istotną cechą nakładek tematycznych jest ich dynamiczne odświeżanie podczas edycji wartości atrybutów. Pozwala to zachować bieżącą aktualność, przy ciągłej rozbudowie bazy danych. Przykładem map tematycznych mogą być mapy średnich cen transakcyjnych gruntów, które stanowią informację o wartości gruntu możliwej do uzyskania w przypadku sprzedaży gruntu w normalnych warunkach rynkowych. Rozporządzenie¹⁹ w sprawie rodzajów kartograficznych opracowań tematycznych i specjalnych

¹⁶ J. Urbański, *GIS w badaniach przyrodniczych*, Gdańsk 2008, s. 20.

¹⁷ B. Kuraś, *Wykorzystanie GIS jako kompleksowego narzędzia waloryzacji środowiska przyrodniczego pod kątem planowania przestrzennego zagospodarowania terenu*, Kraków 2007, s. 425-433.

¹⁸ T. Olenderek, *Geomatyka w lasach państwowych Część I Podstawy*, Okła K. (red.) Warszawa 2010, s. 263-279.

¹⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie rodzajów kartograficznych opracowań tematycznych i specjalnych z dnia 3 października 2011 r. (Dz. U. 2011, Nr 222, poz. 1328).

definiuje pojęcie mapy tematycznej średnich cen transakcyjnych gruntów. Pod pojęciem tym należy rozumieć mapy przedstawiające na podstawie danych gromadzonych przez starostów w rejestrze cen i wartości nieruchomości, badań statystycznych oraz analiz i zestawień charakteryzujących rynek nieruchomości, w skali całego kraju w powiązaniu z zasadniczym trójstopniowym podziałem terytorialnym państwa, zróżnicowanie cen transakcyjnych gruntów przeznaczonych pod zabudowę oraz gruntów rolnych. Badaniami takimi zajmowała się Kurowska, i inni²⁰, którzy dla nieruchomości rolnych uznali za najważniejszy parametr powierzchniowy. Stwierdzili, że najskuteczniejszym sposobem prezentacji danego zjawiska w przestrzeni, określania zmienności wartości przestrzennej, gęstości czy natężenia zjawisk geograficznych oraz relacji pomiędzy nimi są mapy tematyczne. Według Prusa (2010) i Budzyńskiego (2012) to mapy wartości nieruchomości są niezbędne w gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa. Mapy wartości nieruchomości zgodnie z Ustawą²¹ przedstawiają najczęściej wartość rynkową nieruchomości, którą definiuje się jako najbardziej prawdopodobną cenę nieruchomości, możliwą do uzyskania na rynku, określaną na podstawie cen transakcyjnych z danego rynku. Żróbek²² z zespołem postrzegają mapy wartości gruntów, jako niezbędne źródło informacji do podejmowania na rynku decyzji inwestycyjnych. Natomiast Cymerman²³ zwraca uwagę na użyteczność komputerowych map tematycznych przy wycenie nieruchomości rolnych. Najczęściej stosowane są metody z podejścia porównawczego (metoda porównywania parami oraz metoda korygowania ceny średniej), gdzie porównuje się cechy nieruchomości mające istotny wpływ na wartość nieruchomości rolnej. Prezentacja cech nieruchomości rolnych w oprogramowaniu GIS jest bardzo prosta.

Innym podejściem tworzenia map wartości nieruchomości są geostatystyczne metody. Od początku lat 90. XX wieku geostatystyka jest stosowana głównie do opisu struktury przestrzennej i oszacowania wartości cech w miejscach niepomierzonych. Geostatystyka bierze pod uwagę przestrzenną dystrybucję cechy i bada zależność wartości cechy od odległości pomiędzy punktami, w których wartości te zostały pomierzone. Dlatego metody geostatystyczne zarówno pozwalają opisać statystycznie, a także ułatwiają zinterpretować przestrzenną dystrybucję analizowanej cechy. Wyróżniamy metody geostatystyki, które umożliwiają analizę nie tylko danych ilościowych, ale również jakościowych. Zaletą niektórych jest brak wymogu co do normalności rozkładu danych analizowanej cechy. Geostatystyka dostarcza również unikalnych metod poprawienia dokładności szacowania jednej cechy z wykorzystaniem innej. Ponadto, metody geostatystyczne pozwalają na

²⁰ K. Kurowska, H. Kryszk, R. Cymerman, *Identyfikacja czynników wpływających na kształtowanie się cen transakcyjnych nieruchomości rolnych będących w zasobie ANR OT Olsztyn*, Szczecin 2014, s. 303-316.

²¹ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 2015, Nr 0, poz. 1774, tekst jednolity ze zm.).

²² S. Żróbek, R. Cellmer, A. Janowski, J. Kuryj, *Propozycja technologii opracowania mapy wartości dla miasta Olsztyna*, Olsztyn 2006, s. 3-9.

²³ R. Cymerman, *Podstawy rolnictwa i wycena nieruchomości rolnych*, Olsztyn 2013, s. 14-16.

precyzyjną ocenę niepewności wykonanych szacunków wartości cechy w miejscach, w których nie były one mierzone w terenie. Podstawowymi narzędziami geostatystyki są: analiza wykresów rozrzutu, analiza statystycznych miar ciągłości przestrzennej zjawisk, metody krigingu²⁴. Metody geostatystyczne pozwalają na traktowanie cen transakcyjnych, jako zmiennej zregionalizowanej i tym samym przedstawienie losowości w warunkach fluktuacji, które nie stanowią błędów, ale są pewnymi cechami zjawiska, charakteryzującymi się własną strukturą. Opracowanie zawiera opis metod geostatystycznych. Są one stosowane głównie do danych przestrzennie skorelowanych. Istota tych metod polega na przeprowadzeniu optymalnej interpolacji wartości średnich rozważanych parametrów i właściwym zinterpretowaniu struktury przestrzennej danych. Szczególną rolę odgrywa tu modelowanie struktury przestrzennej przedstawionej w postaci semiwariancji, a także estymacja bądź symulacja metodą krigingu²⁵. Interpolacja jest analizą, która w bezpośredni sposób wykorzystuje pomiary terenowe oraz inne rodzaje próbkowania przestrzeni poprzez przewidywanie wartości w punktach nie objętych pomiarami. Dokonuje się tego z założeniem, że punkty położone blisko siebie w przestrzeni mają bardziej zbliżone wartości niż znajdujące się w większej odległości²⁶. Wyniki interpolacji w bezpośredni sposób zależą od jakości próbkowania, a konkretnie od wyboru właściwej metody, gęstości próbkowania, różnorodności przestrzennej prób, dokładności pomiarów. Do grupy analiz opisowych, prezentujących atrybuty danych przestrzennych zaliczane są proste metody interpolacji, do których należą TIN (Triangular Irregular Network – nieregularna sieć trójkątów) oraz IDW (Inverse Distance Weighted – metoda odwrotnych odległości). TIN - w tej formie zapisu numerycznego modelu terenu, teren jest opisany za pomocą trójkątów przylegających do jego powierzchni. Punkty o znanych wysokościach są wierzchołkami trójkątów. Siatka trójkątów jest konstruowana za pomocą tzw. algorytmu Delaunaya.

W przypadku metody odwrotnych odległości wartość interpolowana obliczana jest na podstawie średniej ważonej z wartości zmierzonych w punktach, które zaliczą się w pobliżu punktu interpolacji, przy czym zazwyczaj w obliczeniach uwzględniania jest tylko pewna ograniczona liczba punktów pomiarowych²⁷. Głównym założeniem jest przyjęcie, że wartości wag są odwrotnie proporcjonalne do potęg odległości między punktami interpolacji i punktem pomiarowym (stąd nazwa – metoda odwrotnych odległości). Oznacza to, że wpływ punktu pomiarowego maleje wraz z odległością. Natomiast Radial Basic Functions (RBF) to metoda, gdzie funkcja rzeczywista, której wartość zależy zwykle wyłącznie od odległości od określonego punktu. Funkcje te są używane

²⁴ W. Tracz, *Geostatyka w leśnym SIP. Geomatyka w Lasach Państwowych*, Warszawa 2010, s. 234-241.

²⁵ R. Cellmer, *The possibilities and limitations of geostatistical methods in real estate market analyses*, „Real Estate Management and Valuation” 2014, s. 52-64.

²⁶ J. Adamczyk, A. Konieczny, *Rodzaje analiz przestrzennych. Geomatyka w Lasach Państwowych*, Warszawa 2010, s. 213-233.

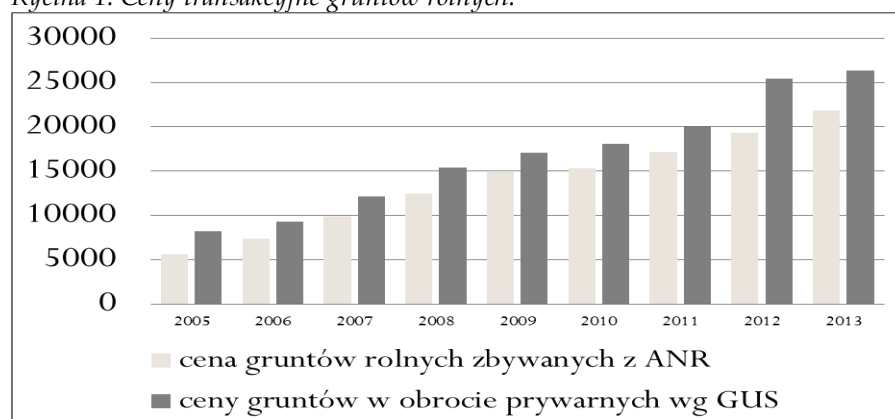
²⁷ K. Będkowski, *Numeryczny Model Terenu. Geomatyka w Lasach Państwowych*, Warszawa 2010, s. 199-213.

w funkcjach aproksymacji, dla ciągów prognoz czasowych i sterowania. W sztucznych sieciach neuronowych radialne funkcje bazowe są wykorzystywane, jako funkcje aktywacji²⁸.

Badania własne – studium przypadku

Odpowiadając na pytanie czy narzędzia GIS są lub mogą być przydatne w gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi, należy sprawdzić czy są różnice między ceną transakcyjną sprzedaży ziemi ANR a rynkiem prywatnym a jeśli takie różnice występują czy nie są uzależnione od czynników wpływających na wartość gruntów rolnych. Obrót ziemią rolną jest ustawowo monitorowany przez ANR bez względu na to, czy zbywcą jest Agencja, czy osoba prywatna. Na rycinie 1. przedstawiono ceny transakcyjne zbywanych gruntów rolnych w latach 2005 do 2013 na rynku prywatnym oraz przez ANR.

Rycina 1. Ceny transakcyjne gruntów rolnych.



Źródło: Krystyna Kurowska, Hubert Kryszk, 2015.

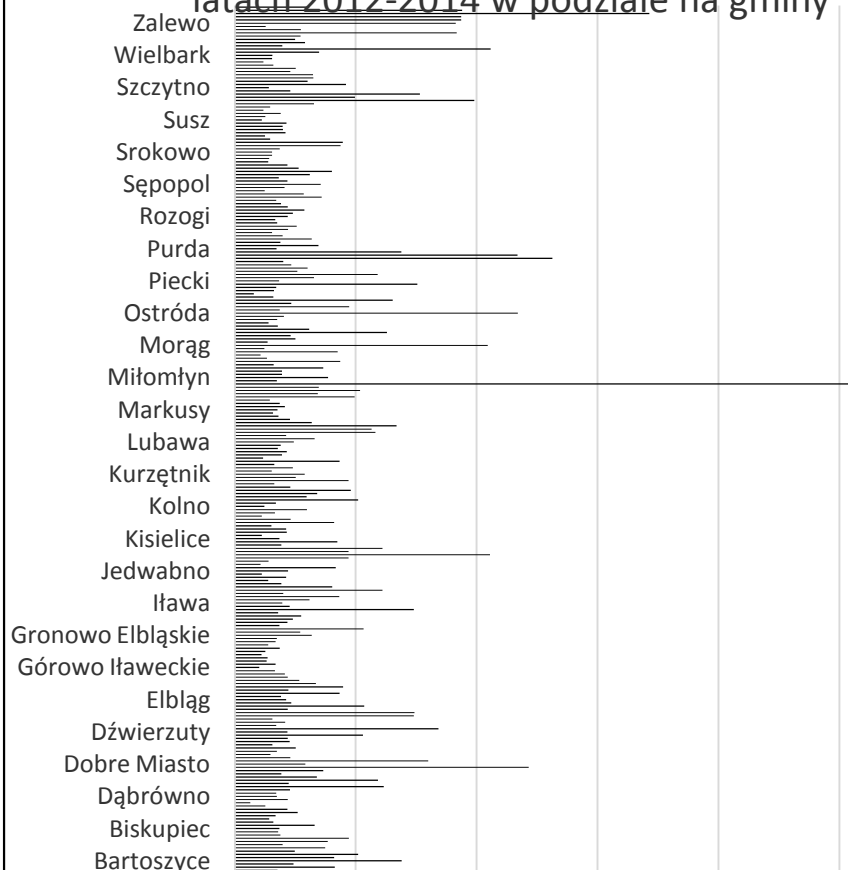
Zastanawiające może być, dlaczego w obrocie prywatnym ceny uzyskiwane są wyższe. Sytuacja taka może być spowodowana czynnikami wpływającymi na wartość gruntów rolnych. Zarówno uwarunkowania wewnętrzne, takie jak: lokalizacja, dogodność dojazdu, wartość użytkowa (jakość bonitacyjna), ukształtowanie terenu, kultura rolna, itd. oraz zewnętrzne, czyli system dopłat bezpośrednich, dopłat dla terenów o niekorzystnych warunkach użytkowania, a także możliwość zbywania przez ANR gruntów rolnych tylko dla rolników indywidualnych, w rozumieniu przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego. ANR ustala cenę wywoławczą, która nie może być niższa niż wartość nieruchomości ustalona przez rzeczoznawcę majątkowego lub za pomocą stawek szacunkowych gruntów (bez udziału rzeczoznawcy majątkowego). Mapa średnia

²⁸ J. Zawadzki, *Metody geostatystyczne dla kierunków przyrodniczych i technicznych*, Warszawa 2011, s. 37-58.

cen transakcyjnych gruntów dla jednostek administracyjnych jest niezbędna, ale nie jest wystraszająca do podejmowania przez decydentów decyzji przez ilość atrybutów do porównania. Informacja o atrybutach nieruchomości rolnej zestawiona z cenami transakcyjnymi w grupach w zależności od wybranego parametru umożliwi porównanie, ocenę i monitoring sprzedaży ziemi rolnej, a przez to umożliwi zapobieganie nieprawidłowościom na rynku.

Szczególnym przypadkiem w obrocie nieruchomościami rolnymi jest konieczność monitoringu gruntów rolnych utrzymywanych w dobrej kulturze rolnej. Ten element jest ważną informacją w kontekście uzyskania dotacji unijnej, a także sprzedaży nieruchomości rolnej przez ANR, może nastąpić, jeżeli w jej wyniku łączna powierzchnia użytków rolnych będącą własnością nabywcy nie przekroczy 500 ha. Około 80% nabywców nieruchomości rolnych z ANR (przetargi nieograniczone) o powierzchniach powyżej 10 ha stanowią osoby zamieszkujące poza gminą, w której zlokalizowana jest sprzedawana nieruchomość, a rozbieżności w cenach transakcyjnych uzyskiwanych w ramach przetargów oraz pierwszeństwa w nabyciu średnio kształtują się na poziomie około 30% . Przeciwdziałając wykupowi Ziemi, przez obcy kapitał lub inwestorów nie-rolników, ANR stosują przetargi ograniczone lub z prawem pierwszeństwa zakupu dla byłych dzierżawców lub oddają je w dzierżawę. Z tego faktu mogą wynikać różnice cen transakcyjnych na rynku nieruchomości rolnych, a do sytuacji patologicznych może dochodzić na rynku prywatnym gdzie każdy mógł (może) zakupić ziemię (obecnie przepisy ograniczyły możliwość zakupu do powierzchni 1ha) rolniczą – nie do celów rolnych, ale pod budownictwo. Proceder ten jest widoczny na obszarach wiejskich przyległych do miast lub obszarach przejściowych gdzie działki są sprzedawane jako rolne, po cenach niższych niż działki budowlane a następnie przekształcane na działalność inwestycyjną. W ten sposób wymusza się zmiany administracyjne miast, np.: w przypadku wykupu przez dewelopera Ziemi i uzyskania pozwoleń na zabudowę wielorodzinną. Prywatni inwestorzy sztucznie zwiększają populację wsi powodując jej „umiatowienie”. Jest to przeniesienie miejskich rozwiązań i wzorców w sferze infrastruktury, budownictwa i stylu życia, gdyż osoby zamieszkujące te obszary nie mają nic wspólnego z rolnictwem. Problem ten dotyczy gruntów maksymalnie do 1 ha powierzchni. Na rycinie 2 przedstawiono wykaz transakcji sprzedaży nieruchomości rolnych niezabudowanych o powierzchni do 1,00 ha od stycznia 2012 r. do marca 2014 r.

Ryc. 2. Ceny transakcyjne uzyskiwane gruntów rolnych niezabudowanych z zasobu ANR w latach 2012-2014 w podziale na gminy



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z ANR OT Olsztyn.

Zauważalne są różnice między ceną minimalną, średnią a maksymalną, które ziemia sprzedawana jako rolna osiąga, w zależności od lokalizacji i możliwości prawnych przekształcenia na inne funkcje, np.: rekreacyjne, budowlane czy leśne, wyższe ceny transakcyjne. Jednakże wartości te są niższe niż średnie ceny sprzedaży działek budowlanych czy inwestycyjnych, dlatego wartość szacowanych nieruchomości rolnych z zasobu ANR musi być determinowana jego położeniem, zapisami w prawie miejscowym, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Analizując wpływ dokumentacji planistycznej na cenę transakcyjną sprzedanej Ziemi z zasobu ANR OT Olsztyn zauważamy, że najwyższe wartości uzyskano za nieruchomości, dla których kierunkiem rozwoju, zgodnie z prowadzoną polityką

przestrzenną gminy, jest zabudowa mieszkaniowa oraz funkcja rekreacyjna. Natomiast najniższe wartości osiągnęły nieruchomości przeznaczone na cele rolne oraz leśne.

Podsumowanie

Wprowadzenie danych o transakcjach wspomaga bardzo różne przedsięwzięcia przestrzenne, w tym prognozę zarządzania przestrzennego. Informacje o rodzaju przetargu, nowym właścicielu, czy prowadzonej działalności rolniczej umożliwi wykonywanie analiz przestrzennych, których wykonywanie jest ułatwione w oprogramowaniu GIS. Efektem wdrożenia Rolnego Systemu informacji Przestrzennej są mapy tematyczne, a głównymi korzyściami: przejrzystość podejmowania decyzji publicznych, poprawienie efektywności wykorzystania środków finansowych w gospodarce, optymalizowanie czerpania korzyści ze wstąpienia do Unii Europejskiej oraz zapobieganie nieprawidłowościom na rynku nieruchomości rolnych takim jak nieuprawniona sprzedaż dla cudzoziemców, przekształcanie ziemi rolnej na inne cele niż związane z rolnictwem, wyludzanie preferencyjnych kredytów rolniczych i dotacji unijnych np.: przez monitorowanie różnic pomiędzy gruntem odłogowanym a gruntem ugorowanym, czy też „działalności” tzw. „piratów ziemskich”, którzy nielegalnie uprawiali ziemię. Istnieje, zatem potrzeba kontroli realnego władania zapisami w ewidencji, aby przy wniosku nie trzeba byłoby okazywać dowodu władania, a to najłatwiej zrobić poprzez operacje nakładania warstw w GIS oraz prawnego usankcjonowania Rolnego Systemu Informacji Przestrzennej.

Tytuł

Rolny System Informacji Przestrzennej szansą zapobiegania patologiom
na rynku nieruchomości rolnych

Streszczenie

W artykule przedstawiono uzasadnienie opracowania Rolnego Systemu Informacji Przestrzennej (RSIP) w kontekście przeciwdziałania nieprawidłowościom na rynku nieruchomości rolnych. Opracowanie takiego Systemu jest możliwe przy użyciu narzędzi GIS, dlatego przedstawiono założenia oraz podstawowe definicje związane z aplikacją instrumentów GIS. Jest to punkt wyjścia do opracowania efektywnych procedur związanych z właściwym (racjonalnym) kształtowaniem Rolnictwa w Polsce. System jest dedykowany dla decydentów przy podejmowaniu decyzji związanych z obrotem ziemią rolną, aby ograniczyć możliwość popełniania przez nich błędów oraz rolników, zainteresowanych pozyskiwaniem nowych atrakcyjnych rolniczo gruntów.

Słowa kluczowe

GIS, Rolny System Informacji Przestrzennej (RSIP), mapy tematyczne,
rynek nieruchomości rolnych

Title

Agricultural Spatial Information System chance of preventing pathologies
market agricultural real estate

Summary

The article presents the reasons for the development of the Agricultural Information System (RSIP) in the context of prevention of irregularities in the market of agricultural property. The development of such a system is possible using GIS tools, therefore, presents the assumptions and basic definitions related to the application of GIS tools. This is the starting point for the development of effective procedures related to the right (rational) shaping of Agriculture in Poland. The system is dedicated to decision makers in making decisions related to trade in agricultural land, to limit the possibility of making errors by them and Farmers interested in acquiring attractive new agricultural land.

Keywords

GIS, Agricultural Geographical Information System, thematic maps,
the market for agricultural real estate

Dr inż. Marta Gross
Asystent
Katedra Zasobów Nieruchomości
Wydział Geodezji, Inżynierii Przestrzennej i Budownictwa
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Mgr inż. Małgorzata Prusik
Doktorantka
Katedra Zasobów Nieruchomości
Wydział Geodezji, Inżynierii Przestrzennej i Budownictwa
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ROZDZIAŁ V

Nieprawidłowości występujące w procedurze zbywania nieruchomości publicznych

Wprowadzenie

Najistotniejszym składnikiem majątku publicznego są nieruchomości (gruntowe, budynkowe, lokalowe). Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami przedstawia klasyfikację grupującą nieruchomości publiczne w tzw. zasoby nieruchomości: Skarbu Państwa, gminne, powiatowe i wojewódzkie zasoby nieruchomości (art. 20)¹. Gospodarują nimi kolejno, starosta (wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej), wójt, burmistrz bądź prezydent miasta, zarząd powiatu oraz zarząd województwa. Skarb Państwa, czy jednostki samorządu terytorialnego mogą powierzyć gospodarowanie nieruchomościami jednostkom organizacyjnym w formie trwałego zarządu lub przekazać własność bądź oddać nieruchomość gruntową w użytkowanie wieczyste państwowym osobom prawnym. Bez względu na to kto włada nieruchomościami publicznymi, celem nadrzędnym jest sprawne i racjonalne gospodarowanie nimi².

Gospodarowanie nieruchomościami jest szerokim pojęciem, niezdefiniowanym dotychczas w ustawodawstwie polskim³. Swym zasięgiem obejmuje czynności m.in. zarządzania i administrowania nieruchomościami⁴. Na gospodarowanie nieruchomościami składają się procedury, które ustawodawca skodyfikował i szczegółowo przedstawił etapy ich realizacji

¹ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 2015, Nr 0, poz. 1774), dalej przytaczana jako u.o.g.n.

² M. Prusik, R. Żróbek, *Systematyka przetargów na nieruchomości w Polsce – analiza porównawcza procedur szczegółowych*, „Zarządzanie Publiczne” 2014, nr 3(27), s. 286.

³ M. Gross, *Wybrane aspekty gospodarowania nieruchomościami publicznymi z uwzględnieniem rozwiązań brytyjskich*, „Studia i materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości” 2011, nr 2(19), s. 83.

⁴ S. Żróbek, R. Żróbek, *Wybrane aspekty doskonalenia systemów gospodarowania zasobami nieruchomości*, „Studia i materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości” 2008, nr 1(16), s. 7.

w u.o.g.n. oraz aktach wykonawczych do tej ustawy. Ustawa wyróżnia m.in. następujące procedury dotyczące nieruchomości publicznych:

- sprzedaż i oddawanie w użytkowanie wieczyste;
- oddanie w trwały zarząd;
- podział nieruchomości;
- scalanie i podział nieruchomości;
- wywłaszczenie nieruchomości.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest procedura zbywania (sprzedaży) nieruchomości publicznych, a w szczególności nieprawidłowości występujące przy realizacji jej poszczególnych etapów. Wyjaśniono proces sprzedaży nieruchomości publicznych oraz dokonano analizy danych statystycznych obejmujących obrót nieruchomościami w 2013 roku. Ponadto, na podstawie raportów pokontrolnych Najwyższej Izby Kontroli oraz regionalnych izb obrachunkowych, wskazano najistotniejsze nieprawidłowości występujące podczas zbywania nieruchomości publicznych.

Procedura zbywania nieruchomości publicznych – ujęcie teoretyczne

Podstawowym i uniwersalnym narzędziem, umożliwiającym obrót nieruchomościami publicznymi według prawa polskiego, jest przetarg. Podstawowe założenia procedury przetargowej zawarte są w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁵. Z uwagi na fakt, jak ważne jest racjonalne gospodarowanie nieruchomościami publicznymi, poszczególne etapy procesu zbywania nieruchomości w formie przetargu precyzyjnie określono w u.o.g.n.. Procedurę przetargową na zbycie nieruchomości regulują również szczegółowe akty prawne dla podmiotów gospodarujących składnikami mienia Skarbu Państwa, takich jak Agencja Mienia Wojskowego, Agencja Nieruchomości Rolnych, przedsiębiorstwa z udziałem Skarbu Państwa, np. Polskie Koleje Państwowe.

W u.o.g.n. wyróżnia się cztery rodzaje przetargów: ustny i pisemny ograniczony oraz ustny i pisemny nieograniczony. Pierwszą czynnością procedury przetargowej, zaraz po uchwale właściwej rady lub sejmiku albo zarządzeniu wojewody, jest wywieszenie wykazu nieruchomości przeznaczonych do zbycia. Organizator przetargu jest zobowiązany podać w prasie lokalnej, na stronach internetowych właściwego urzędu, a także w sposób zwyczajowo przyjęty informację o wywieszeniu wykazu nieruchomości przeznaczonych do zbycia. Przed podaniem do publicznej wiadomości ogłoszenia o przetargu, osoby (fizyczne lub prawne), którym przysługuje pierwszeństwo nabycia, chcąc kupić nieruchomość, muszą złożyć wniosek, do którego dołączają oświadczenie wyrażające akceptację ustalonej ceny. Wnioskodawca musi spełnić przynajmniej jeden z przedstawionych w u.o.g.n. warunków (art. 34). W przypadku braku osób, którym przysługuje

⁵ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. 2014, poz. 121, tekst jednolity ze zm.).

pierwszeństwo nabycia, bądź braku możliwości zbycia nieruchomości w formie bezprzetargowej (lista przypadków zbywania nieruchomości bez konieczności przeprowadzenia przetargu przedstawiona jest w art. 37 u.o.g.n.) podejmuje się dalsze czynności procedury przetargowej. Podstawowe elementy procedury zawarto w tabeli 1.

Tab. 1. Informacje dotyczące procedury przetargowej na zbycie nieruchomości.

Organizator	Skarb Państwa		Starosta wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej
	Jednostka samorządu terytorialnego (JST)	wójt, burmistrz, prezydent miasta	
		zarząd powiatu	
		zarząd województwa	
Komisja	3 – 7 członków z przewodniczącym na czele		
Uchwała odpowiedniej rady lub sejmiku/ zarządzenie wojewody	— Przyznanie pierwszeństwa w nabyciu lokali ich najemcom albo dzierżawcom; — Zwolnienie z konieczności zbycia w drodze przetargowej nieruchomości przeznaczonych na realizację celów publicznych (działalność statutowa podmiotu realizującego); — Określenie dla jednostek organizacyjnych szczegółowych warunków korzystania z nieruchomości; — Udzielenie bonifikaty od ceny nieruchomości przy sprzedaży bezprzetargowej; — Określenie wysokości stawek procentowych opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych oraz wysokości bonifikat od tych opłat;		
Wykaz	21 dni w siedzibie właściwego urzędu		
Ogłoszenie	≥ 30 dni przed przetargiem		
Wyciąg z ogłoszenia	CW> równo wartość	10 000 €	publikacja w prasie o zasięgu powiatu, która ukazuje się nie rzadziej niż raz na tydzień, na min. 30 dni przed przetargiem
		100 000 €	publikacja w prasie codziennej ogólnokrajowej na min. 2 miesiące przed przetargiem
		10 000 000 €	dwukrotna publikacja w prasie codziennej ogólnokrajowej na: min. 2 miesiące i 30 dni przed przetargiem
Cena wywoławcza (CW)	I przetarg		≥ wartość rynkowej nieruchomości (WRN)
	II przetarg		CW≥50% WRN
	rokowania		CW≥40% WRN
Wadium	5-20% CW		
Postąpienie	min. 1% CW z zaokrągleniem w górę do pełnych dziesiątek złotych		

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami i rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 roku w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości⁶.

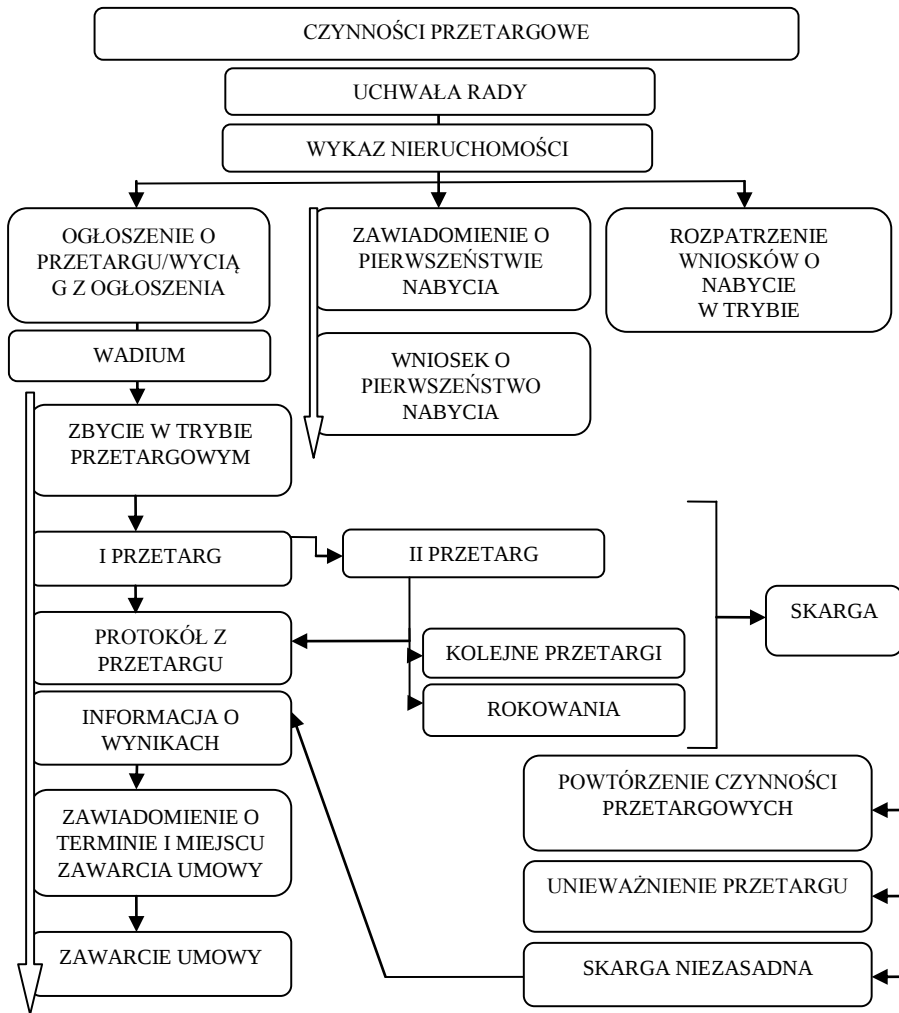
⁶ U.o.g.n., rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz. U. 2014, Nr 0, poz. 1490 tekst jednolity), dalej przytaczane jako Rozp.

Ogłoszenie o przetargu podaje się do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty, za pośrednictwem Biuletynu Informacji Publicznej, w prasie oraz na stronie internetowej danego urzędu na min. 30 dni przed rozpoczęciem przetargu. W rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 roku w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości uwzględniono sytuację, kiedy cena wywoławcza przekracza równowartość 10 000 euro. Dla takich nieruchomości sporządzany jest wyciąg z ogłoszenia i umieszczany w prasie o zasięgu co najmniej powiatu, w którym położona jest nieruchomość, co najmniej raz w tygodniu w terminie 30 dni poprzedzających termin przetargu. W przypadku nieruchomości, których cena wywoławcza przekracza równowartość w złotych 100 000 euro, wyciąg umieszcza się w codziennej, ogólnokrajowej prasie na dwa miesiące przed terminem przetargu, zaś dla nieruchomości o cenie wywoławczej przekraczającej równowartość w złotych 10 000 000 euro wyciąg zamieszcza się dwukrotnie, kolejno na 2 miesiące i 30 dni przed terminem przetargu. Ogłoszenie powinno zawierać oznaczenie nieruchomości, przeznaczenie, charakterystykę, cenę wywoławczą, termin, miejsce składania, wysokość i formę wadium oraz datę i miejsce planowanego przetargu⁷.

Cenę wywoławczą określa się w wysokości nie mniejszej, niż wartość rynkowa nieruchomości. W przypadku nierozstrzygnięcia przetargu, cenę wywoławczą można obniżyć w II przetargu, jednak nie więcej niż do 50% wartości nieruchomości, zaś w przypadku konieczności przeprowadzenia rokowań, obniżka może sięgać max. 40% wartości nieruchomości. Wysokość wadium, zgodnie z tabelą 1, powinna kształtować się na poziomie 5-20% ceny wywoławczej, a termin jego wniesienia powinien zostać tak określony, by komisja mogła to potwierdzić najpóźniej 3 dni przed rozpoczęciem przetargu. Przewodniczący komisji przetargowej jest odpowiedzialny za sporządzenie protokołu z przetargu. Jest on sporządzany w trzech egzemplarzach i podpisany przez przewodniczącego komisji przetargowej, pozostałych jej członków oraz nabywcę. Wyniki przetargu (jeżeli nie została wniesiona skarga bądź uznano ją za niezasadną) wywiesza się na okres 7 dni w siedzibie właściwego urzędu. Każdy uczestnik przetargu może zaskarżyć czynności przetargowe, co powoduje natychmiastowe przerwanie przetargu. W przypadku, gdy skargę uznano za zasadną, powtarza się zaskarżone czynności lub cały przetarg. Gdy skarga jest niezasadna, komisja przetargowa kontynuuje postępowanie. Orientacyjne ujęcie powyższych informacji dotyczących procedury przetargu na zbycie nieruchomości przedstawia Schemat 1.

⁷ Rozp.

Schem. 1. Procedura przetargu na zbycie nieruchomości.



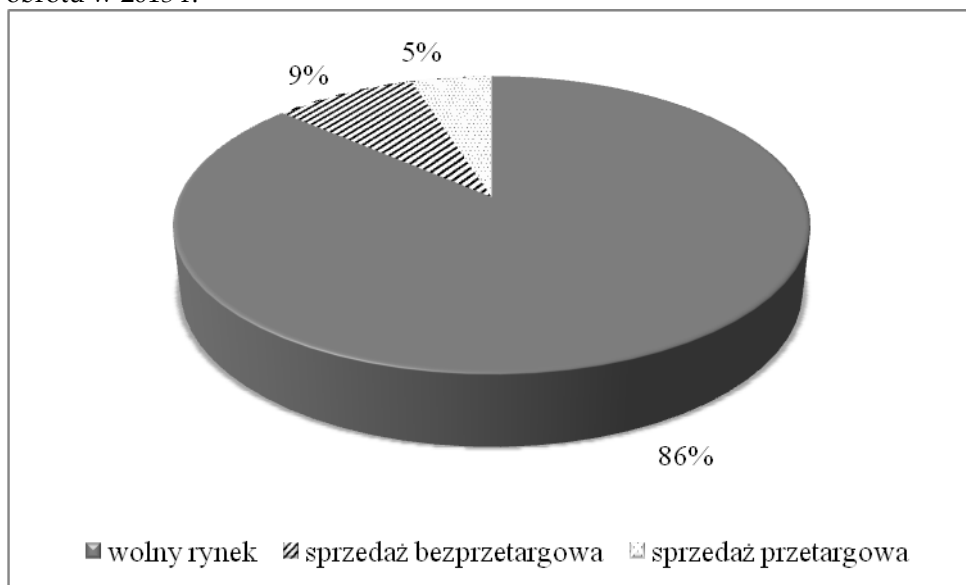
Źródło: opracowanie własne na podstawie M. Prusik, R. Żróbek, op. cit., s. 303.

Sprzedaż nieruchomości publicznych – ujęcie statystyczne

Sprzedaż nieruchomości dokonywana jest w Polsce głównie na wolnym rynku, z uwagi na fakt, że to nieruchomości prywatne stanowią większość na rynku nieruchomości. Ponadto, nie ma potrzeby stosowania do tego typu transakcji szczegółowych procedur dotyczących nieruchomości publicznych. W związku z tym, że badania dotyczyły nieruchomości publicznych, w dalszych analizach pominięto wolny rynek jako formę obrotu, pozostawiając go jedynie w celach porównawczych. Rycina 1 przedstawia strukturę ilości transakcji kupna/sprzedaży nieruchomości. Zdecydowanie sprzedaż bezprzetargowa

i przetargowa jako forma obrotu nieruchomościami stanowiły w Polsce w 2013 roku niewielki odsetek. Zarejestrowano 15 659 transakcji zrealizowanych w drodze przetargowej oraz 27 664 w drodze bezprzetargowej.

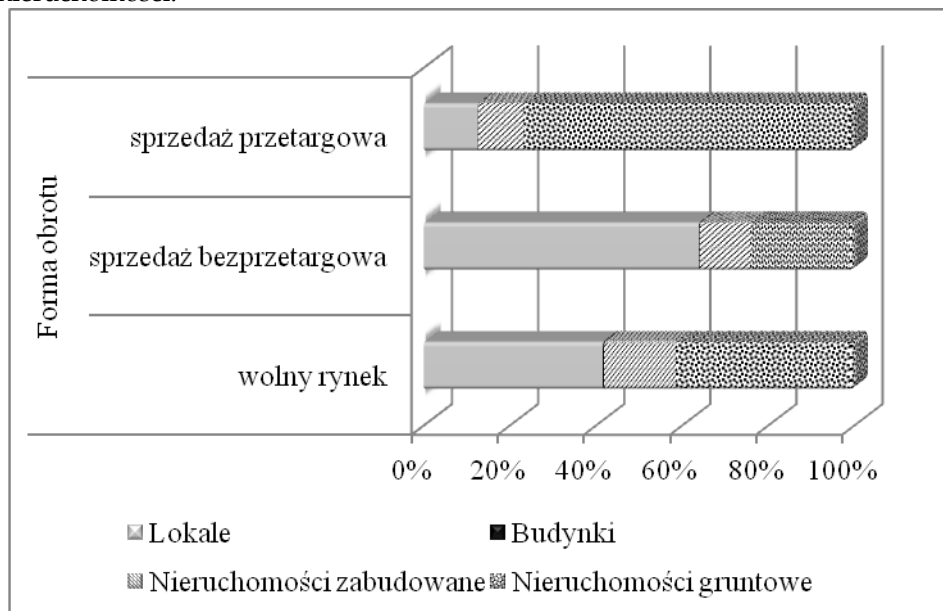
Ryc. 1. Struktura ilości transakcji kupna/sprzedaży nieruchomości według formy obrotu w 2013 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS, *Obrót nieruchomościami w 2013 r.*, *Real Estate Turnover in 2013*.

W przypadku transakcji kupna/sprzedaży z uwzględnieniem rodzajów nieruchomości oraz formy obrotu wyraźnie daje się zauważyć duże zróżnicowanie (Ryc. 2). Sprzedaż przetargowa dotyczyła przede wszystkim nieruchomości gruntowych (12 021), bezprzetargowa głównie nieruchomości lokalowych (17 688). W obu przypadkach najmniejszy odsetek stanowiły nieruchomości budynkowe (tak mały, że nawet nie jest on zauważalny na rycinie 2) – 16 transakcji w wyniku przeprowadzenia procedury przetargowej oraz 57 przy sprzedaży bezprzetargowej. Natomiast transakcje, których przedmiotem były nieruchomości gruntowe zabudowane przedstawiały podobny odsetek (1 655 transakcji przy realizacji procedury przetargowej i 3 217 przy bezprzetargowej). Dla porównania należy podkreślić, że na wolnym rynku sytuacja wyglądała nieco inaczej (podobny odsetek sprzedaży nieruchomości lokalowych i gruntowych).

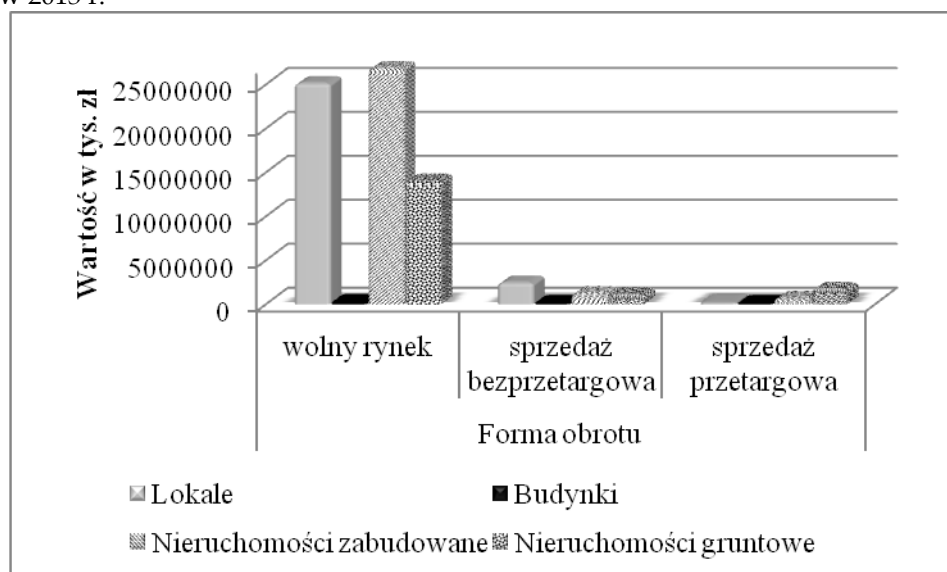
Ryc. 2. Procentowy udział liczby transakcji kupna/sprzedaży nieruchomości w 2013 r. w poszczególnych formach obrotu z uwzględnieniem rodzajów nieruchomości.



Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS, *Obrót nieruchomościami w 2013 r.*, *Real Estate Turnover in 2013*.

Rycina 3 przedstawia wartość powyżej opisanych transakcji. Przy sprzedaży przetargowej największą wartość miały transakcje nieruchomości gruntowych (1 698 315 zł), co można powiązać z największą przy tej formie obrotu ich liczbą. Najmniejszą wartość prezentowały transakcje nieruchomości budynkowych (4 603 zł), co – podobnie jak w poprzednim przypadku – związane jest z ich niewielką liczbą (16). W przypadku sprzedaży w trybie bezprzetargowym sytuacja przedstawia się analogicznie – im więcej nieruchomości sprzedano, tym większa była ich wartość. Największą wartością charakteryzowały się nieruchomości lokalowe (2 454 179 zł), a najmniejszą, ponownie, nieruchomości budynkowe (21 924 zł).

Ryc. 3. Wartość transakcji kupna/sprzedaży nieruchomości według formy obrotu w 2013 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS, Obrót nieruchomościami w 2013 r., Real Estate Turnover in 2013.

Nieprawidłowości występujące przy sprzedaży nieruchomości publicznych

Uczestnicy przetargu, w każdym momencie jego trwania, mogą złożyć skargę na czynności przetargowe. Nieprawidłowości czy uchybienia organizatorów przetargu często wykrywane są dopiero podczas kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli (NIK) oraz regionalne izby obrachunkowe (RIO), które są odpowiedzialne za prawidłowość przeprowadzania procedur i procesów z zakresu różnych dziedzin. Na potrzeby badań podjęto analizę 14 wystąpień pokontrolnych NIK i RIO dotyczących gospodarowania nieruchomościami, obejmujących procedurę sprzedaży nieruchomości. Celem opracowania jest przedstawienie nieprawidłowości i uchybień mających miejsce podczas przeprowadzania przetargu, w związku z tym pominięto wskazanie okresów czy wyszczególnienia transakcji, które obejmuje kontrola. Badania oparto o następującą dokumentację pokontrolną:

- Wystąpienie pokontrolne Najwyższej Izby Kontroli dla następujących jednostek: Urzędy Gmin – Biskupiec, Międzyrzecz, Opoczno, Środa Wielkopolska Szamotuły, Zdzeszowice.
- Wystąpienie pokontrolne regionalnych izb obrachunkowych dla następujących jednostek: Urzędy Gmin – Brusy, Horyniec-Zdrój, Kamiennik, Pakosławice, Stary Zamość, Siennica Różana, Starostwo powiatowe w Chełmie.

- Wystąpienie pokontrolne Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie dla Starostwa powiatowego w Giżycku.

Wyniki badań uzyskane na podstawie powyższych wystąpień pokontrolnych zestawiono w Tabeli 2, która przedstawia nieprawidłowości występujące w poszczególnych etapach procedury przetargowej dla jednostek kontrolowanych. Ponadto, wskazano podstawę prawną, która uzasadnia wyłonione uchybienia (u.o.g.n., rozporządzenie).

Najczęściej popełniane błędy przez skontrolowane jednostki dotyczą wykazu nieruchomości przeznaczonych do zbycia, ogłoszenia o przetargu, określenia wartości nieruchomości i ustalenia ceny wywoławczej, wadium, wyniku przetargu i protokołu z jego przebiegu. Nieprawidłowości obejmują niekompletność sporządzanych dokumentów, ich nieupublicznianie lub upublicznianie w nieodpowiedni sposób czy nieprzestrzeganie terminów określonych w u.o.g.n. Rażącym uchybieniem jest fakt niesporządzenia jakiegoś dokumentu, co zdarzyło się w kontrolowanych jednostkach. Niedopuszczalne jest również określanie ceny wywoławczej na podstawie nieaktualnego operatu szacunkowego lub na podstawie wartości nieruchomości oszacowanej przez osobę nieuprawnioną. Te i inne nieprawidłowości szczegółowo przedstawia Tabela 2.

Tab. 2. Nieprawidłowości występujące w procedurze zbywania nieruchomości w trybie przetargowym.

Etap	Nieprawidłowość	Jednostka kontrolowana	Podstawa prawna
wykaz	nieupublicznienie wykazu nieruchomości	Starostwo Powiatowe w Giżycku, Gmina: Horyniec-Zdrój, Kamiennik, Międzyrzecz, Pakosławice, Siennica Różana	art. 35 ust. 1 u.o.g.n.
	niesporządzenie bądź niekompletność wykazu nieruchomości	Starostwo Powiatowe w Chełmie, Giżycku, Gmina: Kamiennik, Siennica Różana	art. 35 u.o.g.n.
ogłoszenie	nieterminowe upublicznienie bądź nieupublicznienie ogłoszenia o przetargu	Gmina: Chełm, Kamiennik, Siennica Różana, Środa Wielkopolska, Zdziechowice	art. 38 u.o.g.n.
	niekompletność ogłoszenia o przetargu	Gmina: Chełm, Kamiennik, Siennica Różana, Stary Zamość, Środa Wielkopolska	art. 38 u.o.g.n.
	nieupublicznienie w ogłoszeniu informacji o obciążeniach i zobowiązaniach względem nieruchomości	Gmina: Pakosławice, Siennica Różana, Stary Zamość, Środa Wielkopolska, Zdziechowice	§13 Rozp.
	Postąpienie ustalono w kwocie wyższej niż 1% CW	Gmina: Brusy	§14 ust. 3 Rozp.

cena wywoławcza/ wartość nieruchomości	ustalenie ceny wywoławczej na podstawie nieaktualnego operatu szacunkowego	Gmina: Biskupiec, Środa Wielkopolska	art. 156 ust. 3, 4 u.o.g.n.
	określenie wartości nieruchomości przez osobę nieuprawnioną	Gmina: Międzyrzecz	art. 156 ust. 1 u.o.g.n.
	celowe zaniżanie wartości nieruchomości	Gmina: Kamiennik, Międzyrzecz	art. 67 u.o.g.n.
	obciążanie nabywców nieruchomości kosztami sporządzenia operatu szacunkowego	Starostwo Powiatowe w Chełmie, Gmina: Szmotuły	art. 23 u.o.g.n.
wadium	nieprawidłowe ustalenie terminu wnoszenia wadium	Starostwo Powiatowe w Chełmie, Gmina: Siennca Różana	§ 4 Rozp.
wynik	nieupublicznienie bądź niekompletność wyniku przetargu/rokowań	Gmina: Horyniec-Zdrój, Kamiennik, Międzyrzecz, Pakosławice	§ 12 Rozp.
	nieterminowe zawiadomienie bądź niezawiadomienie nabywców nieruchomości o miejscu i terminie zawarcia umowy sprzedaży	Starostwo Powiatowe w Chełmie, Gmina: Horyniec-Zdrój, Opoczno, Środa Wielkopolska	art. 41 u.o.g.n.
protokół	niesporządzenie bądź niekompletność protokołu	Starostwo Powiatowe w Chełmie, Gmina: Kamiennik, Gmina: Pakosławice, Stary Zamość, Środa Wielkopolska	§ 10 Rozp.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Wystąpień pokontrolnych NIK i RIO⁸.

Nieprawidłowości wskazane w analizowanych dokumentach dotyczyły również zbycia nieruchomości w formie bezprzetargowej. Podobnie jak w przypadku realizacji procedury przetargowej (Tab.2), doszło do uchybień w postaci niesporządzenia lub nieupublicznienia wykazu nieruchomości oraz ustalenia ceny wywoławczej na podstawie nieaktualnego operatu szacunkowego

⁸ Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi, Wystąpienie pokontrolne LLO-4112-001-01/2014 S/14/001, 2014; Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie, Wystąpienie pokontrolne LOL-410-19-04/2009 P/09/171, 2009; Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu, Wystąpienie pokontrolne LOP-410-09-03/2009 P/09/171, 2009; Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu, Wystąpienie pokontrolne LPO-4111-01-07/2013K/13/001, 2013; Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze, Wystąpienie pokontrolne LZG-4114-01-01/2009 I/08/005, 2009; Regionalna Izba Obrachunkowa w Gdańsku, Wystąpienie pokontrolne WK.0804/41/K/3/, 2011; Regionalna Izba Obrachunkowa w Lublinie, Wystąpienie pokontrolne RIO-II-601/153/2010, 2011; Regionalna Izba Obrachunkowa w Lublinie, Wystąpienie pokontrolne RIO-II-602/15/2012, 2013; Regionalna Izba Obrachunkowa w Lublinie, Wystąpienie pokontrolne RIO-II-600/4/2015, 2015; Regionalna Izba Obrachunkowa w Opolu, Wystąpienie pokontrolne NKO-401-17/09, 2009; Regionalna Izba Obrachunkowa w Opolu, Wystąpienie pokontrolne NKO-401-29/2014, 2014; Regionalna Izba Obrachunkowa w Rzeszowie, Wystąpienie pokontrolne WK.610-46/4/2012, 2012; Urząd Wojewódzki w Olsztynie, Wystąpienie pokontrolne IGR.VIII.0431.5.2011.EK, 2011.

nieruchomości. W odniesieniu do nieruchomości zbywanych w formie bezprzetargowej, wystąpienia pokontrolne wykazały następujące nieprawidłowości:

- sprzedaż nieruchomości na rzecz najemcy za cenę niższą niż wartość nieruchomości z uwzględnieniem 90% bonifikaty (art. 67 ust. 3 u.o.g.n.),
- sprzedaż nieruchomości w trybie bezprzetargowym bez zgody Rady Gminy na odstąpienie od przetargowego trybu zbycia nieruchomości (art. 18 ust. 2 pkt. 9a Ustawy z dnia 8 marca 1990 o samorządzie gminnym⁹),
- niespełnienie przesłanek uprawniających do zbycia nieruchomości w trybie bezprzetargowym (art. 37 ust. 2 u.o.g.n.),
- niepowiadomienie najemcy nieruchomości o przeznaczeniu jej do zbycia i możliwości nabycia tej nieruchomości w drodze pierwszeństwa (art. 34 ust. 4 u.o.g.n.),
- błędne ustalenie wartości nieruchomości przeznaczonej do zbycia w formie bezprzetargowej na poprawienie warunków zagospodarowania nieruchomości przyległych (art. 37. Ust.2 pkt.6 u.o.g.n.) – cena powinna stanowić różnicę wartości nieruchomości przyległej wraz z nieruchomością lub jej częścią przeznaczoną do nabycia i nieruchomości przyległej przed nabyciem (§ 54 pkt.1 Rozp.¹⁰).

Nieprawidłowości związane z czynnościami przetargowymi to nie jedyny problem obrotu nieruchomościami publicznymi. Uwagę należy skupić również na celowości zbywania nieruchomości. Niekorzystna jest sprzedaż nieruchomości w celu krótkoterminowej poprawy wskaźników zadłużenia Skarbu Państwa czy JST. Ponadto, nieprzemyślny wybór nieruchomości przeznaczonych do zbycia, nie tylko nie zapewnia dochodów, ale naraża na koszty związane z procedurą przetargową¹¹.

Podsumowanie i wnioski

Racjonalne gospodarowanie nieruchomościami publicznymi niewątpliwie w pewnym stopniu zawdzięcza się przepisom prawa. Obligatoryjne zasady postępowania podczas realizacji czynności administracyjno-prawnych czy cywilnoprawnych, jakimi jest zbycie nieruchomości, zapewniają prawidłowe gospodarowanie dobrem narodowym. Na przestrzeni lat polskie prawo ewoluje, przepisy prawa na bieżąco są ulepszone, aby wyeliminować błędy proceduralne. Biorąc pod uwagę wyniki badań niniejszego opracowania, można dostrzec, że to czynnik ludzki jest największym problemem powodującym nieprawidłowości podczas przeprowadzania procedury na zbycie nieruchomości.

⁹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2015, Nr 0, poz. 1515 tekst jednolity).

¹⁰ Rozporządzenie z dnia 21.09.2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. 2004, Nr 207, poz. 2109 ze zm.).

¹¹ J. Kotlińska, *Sprzedaż majątku samorządowego w kontekście limitu zadłużenia i zadań jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2013, nr 2(47), s. 48.

Wystąpienia pokontrolne Najwyższej Izby Kontrolnej oraz regionalnych izb obrachunkowych dowodzą, że organizatorzy przetargu nie stosują się do przepisów prawa. Czynności przetargowe realizowane są nierzetelnie. Praktycznie na każdym etapie przetargu zanotowano uchybienia, np. niekompletność sporządzanych dokumentów, nieupublicznianie lub upublicznianie w nieodpowiedni sposób czy nieprzestrzeganie terminów. Ponadto, należy zwrócić uwagę na nieprawidłowość związaną z określeniem wartości rynkowej nieruchomości potrzebnej do określenia ceny wywoławczej. Niedopuszczalne jest nieetyczne postępowanie rzeczoznawcy majątkowego, który na prośbę organizatorów przetargu dokonuje zaniżenia rynkowej wartości nieruchomości. Karygodne jest również powierzanie określenia wartości nieruchomości, a następnie ceny wywoławczej nieposiadającemu uprawnień rzeczoznawcy majątkowego pracownikowi urzędu, co miało miejsce w Urzędzie Gminy Międzyrzecz.

Mimo, że aż 86% transakcji w obrocie nieruchomościami w Polsce odbywa się na wolnym rynku (Ryc. 1), organy SP oraz JST nie mogą pozwolić sobie na uchybienia w postępowaniu przetargowym na zbycie nieruchomości. Sprzedaż nieruchomości publicznych często związana jest z przyciąganiem inwestorów, w związku z tym już sam wybór nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży nie powinien być przypadkowy. Błędem, jaki może pojawić się podczas organizowania przetargu, jest zawyżanie ceny wywoławczej znacznie odbiegającej od wartości rynkowej nieruchomości. Takie postępowanie może spowodować brak zainteresowania wybraną nieruchomością i tym samym naraża na niepotrzebne poniesienie kosztów.

Istotą podjętych badań było zwrócenie uwagi na nieprawidłowości, mające miejsce podczas zbywania nieruchomości i niwelowanie ich w przyszłości, co zapewne przyczyni się do usprawnienia gospodarowania nieruchomościami publicznymi w Polsce. Wobec powyższego, w jednostkach odpowiedzialnych za gospodarowanie nieruchomościami publicznymi, należy wprowadzać różnego rodzaju programy wspomagające realizację procedury sprzedaży tak, aby nie dochodziło do działań sprzecznych z u.o.g.n. lub Rozp. Być może należałoby się tu zastanowić nad wykorzystaniem nowych technologii – stworzeniem stosownego oprogramowania, co jednak wiązałoby się z większymi nakładami finansowymi. Innym wyjściem, znacznie prostszym, jest zwiększenie nadzoru nad działalnością pracowników odpowiedzialnych bezpośrednio za realizację procedury zbywania nieruchomości publicznych.

Tytuł

Nieprawidłowości występujące w procedurze zbywania
nieruchomości publicznych

Streszczenie

Przedmiotem opracowania jest procedura zbywania (sprzedaży) nieruchomości publicznych, a w szczególności nieprawidłowości występujące przy realizacji jej poszczególnych etapów. Wyjaśniono proces sprzedaży nieruchomości publicznych oraz dokonano analizy danych statystycznych obejmujących obrót nieruchomościami w 2013 roku. Ponadto, na podstawie raportów pokontrolnych Najwyższej Izby Kontroli oraz regionalnych izb obrachunkowych, wskazano najistotniejsze nieprawidłowości występujące podczas zbywania nieruchomości publicznych zarówno w drodze przetargowej, jak i bezprzetargowej. Istotą podjętych badań było zwrócenie uwagi na brak stosowania się do przepisów prawa przez osoby przeprowadzające procedurę sprzedaży, jak również wskazanie możliwych do wprowadzenia zmian, które przyczynią się do zniwelowania lub wyeliminowania pojawiających się błędów.

Słowa kluczowe

nieprawidłowości, nieruchomości publiczne, procedura sprzedaży

Title

Inaccuracies in public real estate selling procedure

Summary

The study analyses public real estate selling procedure, particularly inaccuracies appearing in its various stages. We defined public real estate selling process and analysed statistical data concerning real estate transactions in 2013. Moreover, we indicated the most important inaccuracies in public real estate selling procedure (both through tender and without it) on the basis of audit reports created by Supreme Audit Office and regional accounting chambers. The essence of the study was to point out for lack of law enforcement by people who lead selling procedure, as well as to indicate possible changes which will reduce or eliminate occurring errors.

Keywords

inaccuracies, public real estate, selling procedure

ROZDZIAŁ VI

Problematyka nabycia udziału w nieruchomości – konsekwencje

Wstęp

Dynamiczny rozwój wielorodzinnego budownictwa mieszkaniowego po okresie transformacji ustrojowej w Polsce, przyczynił się do powstania wielu nieruchomości lokalowych, gdzie przedmiotem własności jest ten rodzaj nieruchomości. Jednocześnie ich właściciele nabywają udział w częściach wspólnych nieruchomości lub terenach służących ich wspólnemu wykorzystaniu. W szczególności, od początku XXI wieku zaobserwować można upowszechnienie się nowego modelu osiedli izolowanych w przestrzeni, których mieszkańcy stanowią zamkniętą wspólnotę, połączoną skomplikowanymi relacjami własnościowymi.

W związku z tym, że większość z transakcji przebiegających na pierwotnym rynku nieruchomości lokalowych jest ściśle związana z nabyciem udziału w nieruchomości, w opracowaniu zwrócono szczególną uwagę na konsekwencje wynikające z obowiązywania współwłasności ułamkowej oraz współwłasności przymusowej dla nabywców udziałów w nieruchomości. Należy zwrócić uwagę na skomplikowane relacje współwłaścicieli, które mogą stać się podłożem konfliktów i występowania sytuacji patologicznych na osiedlach „zamkniętych”.

Współwłasność wynikająca z ustawy o własności lokali, a współwłasność na podstawie Kodeksu cywilnego

Prawo cywilne nie określa pojęcia „własności”. W art. 140 i n. Kodeksu cywilnego¹, definiuje się to pojęcie przez ustalenie granic własności, zasad wykonywania prawa własności i ograniczeń w korzystaniu z tego prawa². Własność stanowi prawo majątkowe – jeden ze składników mienia. Własność jest więc definiowana jako forma prawna korzystania z rzeczy³.

Z pojęciem własności łączy się współwłasność, której istota została wyrażona w art. 195 k.c. Zgodnie treścią art. 195 własność tej samej rzeczy może

¹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. 1964, Nr 16, poz. 93 ze zm.), dalej przytaczana jako k.c.

² S. Brzeszczyńska, *Umowy w obrocie nieruchomościami. Aspekty podatkowe i cywilnoprawne*, Warszawa 2014, s. 1.

³ E. Gniewek, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2002, s. 27.

przysługiwać niepodzielnie kilku osobom. Do istotnych cech współwłasności tego rodzaju zaliczamy:

- odniesienie do rzeczy;
- nie obejmowanie tym pojęciem zbioru rzeczy i praw, jak w przypadku masy spadkowej czy majątku małżonków;
- niepodzielność własności, co oznacza w dużym uproszczeniu, że każdy współwłaściciel jest właścicielem całej rzeczy, a niej wydzielonej części.

Współwłasność dotycząca całej rzeczy to problematyka znajdująca odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W orzeczeniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu znajdujemy następujące sformułowanie: „Każdy ze współwłaścicieli jest właścicielem całej rzeczy, ale żaden nie jest właścicielem całości”⁴. Podobną interpretację odnajdujemy w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego: „Niepodzielność wspólnego prawa własności oznacza, że żaden z współwłaścicieli nie ma fizycznie wydzielonej części rzeczy na swoją wyłączną własność. Zarówno rzecz jako całość, jak i każda część rzeczy należy do wszystkich współwłaścicieli”⁵.

Źródłem współwłasności może stać się dziedziczenie, darowizna lub inna umowa, np. sprzedaż udziału, a także zawarcie lub ustanie małżeństwa lub zasiedzenie udziału we własności. Do czasu ustania współwłasności współwłaściciele mogą rozporządzać jedynie udziałem we współwłasności, nigdy zaś fizycznie określoną częścią rzeczy wspólnej⁶.

Opierając się na zapisach k.c. wyróżniamy zasadniczo dwa rodzaje współwłasności:

- ułamkową,
- łączną.

W przypadku współwłasności pierwszego rodzaju, każdy ze współwłaścicieli ma wyznaczony ułamkiem zakres praw i obowiązków związanych z konkretną rzeczą. Ponadto, zgodnie z treścią art. 198 k.c. każdy ze współwłaścicieli może rozporządzać swoim udziałem bez zgody pozostałych współwłaścicieli. Określony za pomocą ułamka udział współwłaściciela w rzeczy, determinuje zakres jego uprawnień co do rzeczy.

Nabywca udziału staje się właścicielem całej rzeczy, z odpowiednim zakresem praw i obowiązków, który jest wyznaczony wielkością nabytego udziału. Nie może natomiast rozporządzać wspólną rzeczą, ani dokonywać innych czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu (np. co do wynajęcia lub wydzierżawienia) bez zgody wszystkich współwłaścicieli⁷. Do czynności zwykłego zarządu rzeczą wspólną, w myśl zasady wyrażonej w art. 201 k.c., potrzebna jest zaś zgoda większości współwłaścicieli.

Przez pojęcie zarządu rzeczą wspólną rozumie się podejmowanie wszelkich decyzji i dokonywanie wszelkiego rodzaju czynności, dotyczących

⁴ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18.3.2008 r. (sygn. akt I SA/Po 1692/07) CBOSA.

⁵ Wyrok NSA z dnia 8.02.2007 r. (sygn. akt II FSK 187/06) Legalis.

⁶ S. Brzeszczyńska, *op. cit.*, s. 2.

⁷ *Ibidem*, s. 3.

przedmiotu wspólnego prawa, koniecznych w toku normalnej eksploatacji rzeczy, jak i w sytuacjach wykraczających poza ten normalny tok⁸.

Drugi rodzaj współwłasności określony w treści k.c., czyli współwłasność łączna, może powstać wyłącznie między osobami związanymi określonym stosunkiem osobistym. W razie gdy ten stosunek ustanie, współwłasność łączna traci swój charakter. Współwłasność łączna ma charakter bezudziałowy i obejmuje ona masę majątkową składającą się zarówno z wielu rzeczy, jak i praw.

Jednym z najpopularniejszych przykładów jest wspólność majątkowa małżeńska. O współwłasności łącznej mówimy także w przypadku wspólników spółki niemającej osobowości prawnej, jak spółka cywilna, komandytowa, czy jawna.

Istotną kwestią jest tutaj czas obowiązywania współwłasności łącznej ściśle związany z trwałością stosunku prawnego. Oznacza to, że współwłasności łącznej nie można znieść. Jedynie z chwilą, kiedy stosunek prawny ustaje, współwłasność łączna może zamienić się w ułamkową.

Do niezwykle istotnych, z punktu widzenia posiadania rzeczy, należy zaliczyć nieruchomości, które w art. 46 k.c. zostały zdefiniowane jako:

- część powierzchni ziemskiej stanowiąca odrębny przedmiot własności (nieruchomości gruntowe),
- budynki trwale z gruntem związane (nieruchomości budynkowe),
- część budynków (nieruchomości lokalowe), o ile na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności.

Kolejnym rodzajem współwłasności stanie się zatem ta, powstająca na skutek wyodrębnienia samodzielnych lokali i opisana w ustawie z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali⁹. Jest to tzw. ułamkowa współwłasność przymusowa. W myśl art. 3 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 roku o własności lokali, w razie wyodrębnienia własności lokali właścicielowi lokalu przysługuje udział w nieruchomości wspólnej jako prawo związane z własnością lokali.

Nie można żądać zniesienia współwłasności nieruchomości wspólnej, dopóki trwa odrębna własność lokali. Nie można także zbyć udziału w nieruchomości wspólnej bez jednoczesnego zbycia lokalu. Właśnie z powodu tej niemożności zniesienia współwłasności, w doktrynie bywa ona nazywana współwłasnością przymusową¹⁰.

Zgodnie z ust. 3 tego artykułu – udział właściciela lokalu wyodrębnionego w nieruchomości wspólnej odpowiada stosunkowi powierzchni użytkowej lokalu wraz z powierzchnią pomieszczeń przynależnych do łącznej powierzchni użytkowej wszystkich lokali wraz z pomieszczeniami do nich przynależnymi. Jeżeli zaś nieruchomość to grunt zabudowany kilkoma budynkami, udział właściciela lokalu wyodrębnionego w nieruchomości wspólnej odpowiada stosunkowi powierzchni użytkowej lokalu wraz

⁸ M. Uliasz, *Czynności przekraczające zakres zwykłego zarządu, cz. I*, „Monitor Prawniczy” 2002, nr 18, s. 825.

⁹ Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 roku o własności lokali (Dz. U. 2015, Nr 0, poz. 1892, tekst jednolity).

¹⁰ S. Brzeszczyńska, *op. cit.*, s. 5

z powierzchnią pomieszczeń przynależnych do łącznej powierzchni użytkowej wszystkich lokali wraz z pomieszczeniami do nich przynależnymi.

Właściciele lokali mogą być też współużytkownikami wieczystymi gruntu, na którym został wzniesiony budynek. Oznaczać to będzie posiadanie udziałów we współużytkowaniu wieczystym.

Z treści art. 13 ust. 1 oraz art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali wynika jednoznacznie, że każdy właściciel wyodrębnionego lokalu ponosi koszty zarządu nieruchomością wspólną, o których mowa w art. 14 cytowanej ustawy¹¹.

Uwarunkowania prawne opisane w k.c. oraz ustawie o własności lokali w istotny sposób wpływają na funkcjonowanie osiedli mieszkaniowych, na które składają się grunty i budynki będące przedmiotem zarówno współwłasności w częściach ułamkowych, jak i współwłasności przymusowej.

Osiedla mieszkaniowe „zamknięte” – rozwiązania funkcjonalne

Powstające po okresie transformacji w Polsce osiedla mieszkaniowe o zamkniętej strukturze, o ograniczonym dostępie dla osób trzecich, często otoczone ogrodzeniem szczególnie w ostatnim dziesięcioleciu zyskały na popularności. Zabudowa tego rodzaju daje mieszkańcom większe poczucie bezpieczeństwa. Silniej rozwija się też ich poczucie własności i odpowiedzialności nie tylko za własny lokal, ale też cały zamknięty teren.

Na potrzebę zamieszkania na osiedlu izolowanym od pozostałej części dzielnicy wyrażaną przez znaczącą część społeczeństwa odpowiedzieli przede wszystkim deweloperzy. Projektowana i realizowana przez nich zabudowa mieszkaniowa często przybiera formę kilku budynków wielolokalowych, odseparowanych od obiektów sąsiednich ogrodzeniem. W ofertach deweloperów pojawiają się lokale mieszkalne, usługowe oraz garaże i inne lokale gospodarcze wchodzące w skład zorganizowanej w ten sposób zamkniętej struktury. Wyodrębnienie samodzielnych lokali, a następnie ich sprzedaż dokonywana jest zgodnie z zapisami ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali.

W procesie przygotowania nieruchomości do sprzedaży zabudowany, zgodnie z koncepcją i projektem dewelopera teren może ulec podziałowi lub też pozostać nieruchomością zabudowaną kilkoma budynkami. Na osiedlu, którego struktura pozostaje jednorodna, a wszystkie budynki znajdują się na jednej działce wszyscy współwłaściciele posiadają udziały dostosowane do powierzchni zakupionych przez nich lokali. W zawiązanej po wyodrębnieniu i sprzedaży lokali wspólnocie mieszkaniowej zarówno w częściach wspólnych budynku, jak i gruncie na osiedlu udział będzie taki sam.

W konsekwencji podziału jednakże, powstaje osiedle z wydzielonymi działkami na potrzeby każdego z budynków oraz częścią terenu nieprzyporządkowaną do żadnego z obiektów mieszkalnych. Z terenu

¹¹ <http://www.administrator24.info/artukul/id8026,e-poradnik-administrator24.info-cz.-8> (dostęp 20.11.2015 r.).

wspólnego, zgodnie z założeniami, mogą korzystać wszyscy współwłaściciele gruntu, a nie tylko jednej z kilku związanych na tym terenie wspólnot mieszkaniowych.

Opisane rozwiązania sprawiają, że w pierwszym przypadku mamy do czynienia jedynie ze współwłasnością wynikającą z zapisów ustawy o własności lokali – tzw. przymusową. W drugim nie tylko w procesie sprzedaży, ale i późniejszego zarządzania nieruchomościami wchodzącymi w skład osiedla należy uwzględnić także współwłasność ułamkową wynikającą z zapisów k.c.

Na potrzeby niniejszego opracowania przeprowadzono badania na terenie Olsztyna – miasta na prawach powiatu, stolicy województwa warmińsko-mazurskiego i istotnego ośrodka regionalnego w północnej części Polski. Z analiz przeprowadzonych na terenie Olsztyna wyłania się wnioski, że powstające w okresie ostatnich piętnastu lat osiedla „zamknięte” charakteryzuje zarówno wewnętrzny podział i skomplikowana struktura władania, jak i prostsza forma organizacyjna oparta na jednej działce zabudowanej kilkoma budynkami. W celu określenia obszarów problemowych wynikających ze struktury władania na olsztyńskich „zamkniętych” osiedlach dokonano analizy dwóch przypadków.

Studium przypadku – współwłasność obszarów niezabudowanych na osiedlach mieszkaniowych

Na potrzeby opracowania wybrano osiedle, gdzie współwłaściciele posiadają jedynie udział określony na podstawie ustawy o własności lokali oraz osiedle, gdzie wyodrębniono teren wspólny, w którym mieszkańcy partycypują na zasadach opisanych w Kodeksie cywilnym. Zestawienia porównawczego dokonano w poniższej tabeli (Tab. 1).

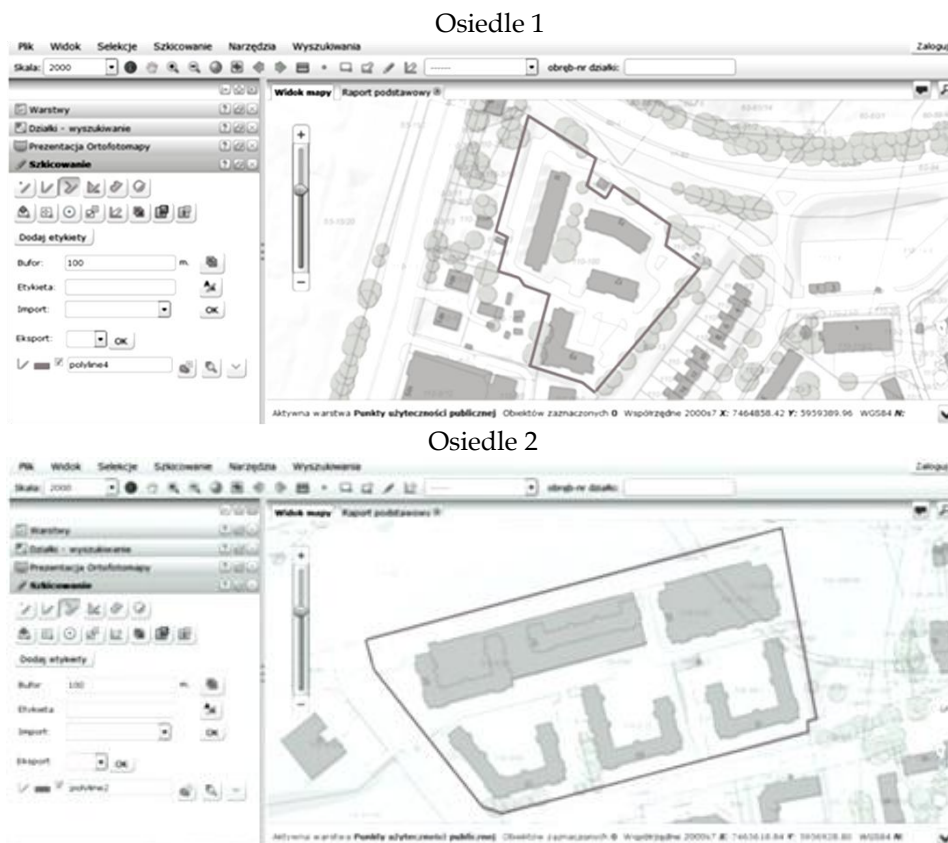
Tab. 1. Porównanie wybranych osiedli.

Charakterystyczne cechy osiedli	
Osiedle 1	Osiedle 2
1) Jedno osiedle – jedna wspólnota mieszkaniowa;	1) Jedno osiedle – pięć wspólnot mieszkaniowych;
2) Cztery budynki wielorodzinne zlokalizowane na jednej działce;	2) Teren podzielono na działki po obrysie budynków oraz teren wspólny;
3) Terenem wokół budynku zarządza wspólnota mieszkaniowa poprzez działania jednego zarządcy;	3) Na osiedlu działa trzech zarządców, żaden nie posiada uprawnień do zarządzania terenem wspólnym;
4) Obrót nieruchomościami lokalowymi uwzględnia obrót udziałem w nieruchomości wspólnej.	4) Obrót nieruchomościami lokalowymi jest związany z obrotem udziałem w wyodrębnionej nieruchomości gruntowej.
5) zakończenie realizacji – 2006 r.	5) zakończenie realizacji – 2008 r.

Źródło: Opracowanie własne.

Opis w tab. 1 uzupełniono o porównanie lokalizacji i układu przestrzennego osiedli przy wykorzystaniu informacji z lokalnego systemu informacji przestrzennej. Wybrane osiedla zlokalizowano w Miejskim Systemie Informacji Przestrzennej Miasta Olsztyna (MSIPMO), a następnie dokonano ich wyodrębnienia na mapie poprzez obrys granic osiedli. Prezentacja graficzna układów funkcjonalnych osiedla 1 i 2 na podstawie danych z MSIPMO została przedstawiona na rycinie 1.

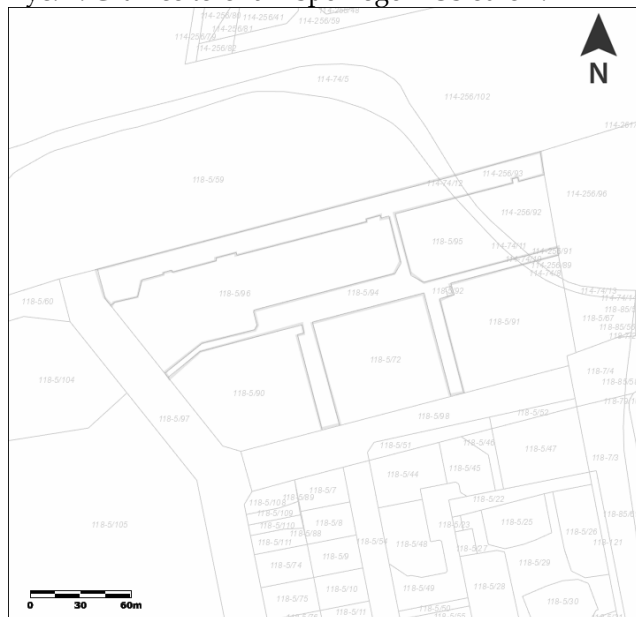
Ryc. 1. Lokalizacja i układ funkcjonalny osiedli 1 i 2.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie <https://msipmo.olsztyn.eu/imap/>.

Uzupełnieniem prezentacji graficznej ukazanej na rycinie 1 jest oznaczenie terenu stanowiącego nieruchomości wspólną będącego przedmiotem współwłasności ułamkowej na Osiedlu nr 2 (ryc. 2).

Ryc. 2. Granice terenu wspólnego – Osiedle 2.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie <https://msipmo.olsztyn.eu/imap/>.

Z uzyskanych za pomocą systemu MSIPMO informacji wynika, że ukazany na rycinie 2 teren wspólny stanowi współwłasność około 400 współwłaścicieli, a ułamkowy udział w tym terenie zależy od liczby nabytych lokali mieszkalnych, garaży i pomieszczeń gospodarczych. Taki stan władania może znacząco komplikować relacje pomiędzy współwłaścicielami i utrudniać osiągnięcie porozumienia w sprawach dotyczących zwykłego zarządu i przekraczających zakres zwykłego zarządu.

Zaobserwowane obszary problemowe

Zaobserwowane obszary problemowe dotyczą konsekwencji wynikających z ustanowienia na obszarach wybranych osiedli współwłasności przymusowej oraz współwłasności ułamkowej (Osiedle 2). Analiza przypadków pokazała, że zarówno w przypadku czynności zwykłego zarządu, jak czynności ten zarząd przekraczających dochodzi do sporów i nieporozumień.

Według utrwalonego poglądu przez czynności zwykłego zarządu rozumie się załatwianie bieżących spraw związanych ze zwykłą eksploatacją rzeczy i zachowaniem jej w stanie niepogorszonym. Pozostałe czynności, które się w tych granicach nie mieszczą, należą do czynności przekraczających zwykły zarząd¹². Do czynności zwykłego zarządu zaliczamy m.in.: bieżące administrowanie gospodarstwem rolnym, a gdy chodzi o nieruchomości miejskie

¹² J. Ignatowicz (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I, Warszawa 1972, s. 511.

- zawieranie umów najmu lokali, pobieranie czynszu, instalowanie kanalizacji sanitarnej, opadowej i przewodów wodociągowych na gruncie stanowiącym współwłasność¹³. Zgodnie z orzecznictwem, do czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu będą przede wszystkim należały:

- zbycie rzeczy wspólnej; obciążenie jej ograniczonym prawem rzeczowym, na przykład umowa ustanowienia służebności przesyłu¹⁴;
- wzniesienie obiektu budowlanego na nieruchomości będącej przedmiotem współwłasności¹⁵;
- zmiana przeznaczenia lub przebudowa pomieszczenia wspólnego¹⁶;
- przebudowa budynku stanowiącego współwłasność¹⁷;
- udział w rozgraniczeniu nieruchomości¹⁸;
- wprowadzenie zmian w przedmiocie współwłasności nieruchomości wspólnej przy odrębnej własności lokali¹⁹.

Należy przy tym podkreślić, że całkowita zmiana dotychczasowego trybu użytkowania rzeczy zawsze będzie przekraczała zakres zwykłego zarządu²⁰.

Występowanie obszarów problemowych dotyczących sfery czynności zwykłego zarządu i czynności przekraczających jego zakres zależy w dużym stopniu od liczby współwłaścicieli.

Bardziej skomplikowane problemy pojawiają się w bieżących relacjach między współwłaścicielami gruntu, czy części wspólnych budynku zwłaszcza w przypadku, gdy jest ich kilkunastu czy kilkudziesięciu. Zagadnienia najczęściej dotyczą spraw porządkowych (...), problemy pojawiają się w przypadku gruntu. Czy współwłaściciele mogą go zaśmiecać, a ich zwierzątka mogą załatwiać tam swoje potrzeby? Czy mogą na działce będącej współwłasnością parkować w dowolnym miejscu samochód? Teoretycznie współwłaściciele powinni mieć takie prawa²¹.

Z przeprowadzonego studium przypadku na wybranych osiedlach należy podkreślić, że główne obszary problemowe stanowią:

- sposób korzystania z dróg i parkingów (szczególnie jego zmiana),
- konserwacja i utrzymanie terenów zielonych,
- perspektywy wprowadzenia ochrony i monitoringu,
- remonty i modernizacje terenu rekreacji.

¹³ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 19.04.2002 r. (sygn. akt III CZP 18/02) „Wokanda” 2002, nr 11, poz. 6.

¹⁴ Postanowienie SN z dnia 6.07.2011 r. (sygn. akt I CSK 714/10) Lex nr 897954.

¹⁵ Wyrok SN z dnia 11.10.1990 r. (sygn. akt III ARN 15/90) OSP 1991, z. 6, poz. 163.

¹⁶ Uchwała SN z dnia 23.04.1993 r. (sygn. akt III CZP 36/93) OSN 1993, nr 12, poz. 213.

¹⁷ Wyrok NSA z dnia 29.03.1990 r. (sygn. akt IV SA 33/90) ONSA 1990, nr 2-3, poz. 35.

¹⁸ Wyrok NSA z dnia 14.09.1983 r. (sygn. akt I SA 516/83) ONSA 1983, nr 2, poz. 71.

¹⁹ Uchwała z dnia 3.10.2003 r. (sygn. akt III CZP 65/03) OSP 2004, z. 6, poz. 74.

²⁰ M. Uliasz, *Glosa OSP 2003/7-8/94 do uchwały SN z dnia 19 kwietnia 2002 r., III CZP 18/02. Teza 3*, Lex Omega.

²¹ J. Bydłosz, P. Parzych, *Praktyczne aspekty ustanawiania odrębnej własności lokali*, „Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości” 2010, vol. 18, nr 4, s. 26.

Jak wynika z analizy, o ile w przypadku osiedla zarządzanego przez jednego zarządcę nieruchomości, gdzie wzajemne relacje współwłaścicieli uwidaczniają się podczas jednego zebrania, największym wyzwaniem jest uzyskanie większości głosów pod projektem uchwały w ramach jednej „wielobudynkowej” wspólnoty mieszkaniowej. Na osiedlu o bardziej skomplikowanej strukturze władania i zarządzania przedmiotem rozpatrywania będą interesy kilku wspólnot, współdziałanie kilku, często konkurujących ze sobą zarządców, podział kompetencji oraz podejmowanie decyzji dotyczących czynności zwykłego zarządu i ten zarząd przekraczających w stosunku do terenu wspólnego – poza zasięgiem oddziaływania poszczególnych wspólnot.

Skomplikowane relacje na przedmiotowym osiedlu zaowocowały konfliktem dotyczącym parkowania pojazdów. Sprawa nieprawidłowego parkowania skłóciła mieszkańców w latach 2009 – 2011, czyli po zasiedleniu ostatniego budynku. Próba ograniczenia „swobody parkowania” tylko do miejsc wyznaczonych spotkała się z entuzjazmem części mieszkańców i wyraźnym sprzeciwem pozostałych. Sprawa nieprawidłowo parkujących znalazła swój finał w prasie lokalnej oraz sprawach sądowych, dotyczących poszczególnych mieszkańców osiedla, ale rozbieżne interesy, trudność w uzyskaniu większości przy tak licznej grupie współwłaścicieli i brak porozumienia zarządców nie pozwoliły ostatecznie tej sprawy rozstrzygnąć. Próba uzyskania większości głosów w sprawie rozbudowy parkingów (czyli czynności przekraczającej zakres zwykłego zarządu), czy wprowadzenia ograniczeń w korzystaniu z części nieruchomości, przy liczbie współwłaścicieli przekraczającej 400 zakończyła się niepowodzeniem.

Analiza sytuacji zaobserwowanej na Osiedlu nr 2 sprawiła, że zostały postawione pytania odnoszące się do problemów związanych z zarządzaniem osiedlem o skomplikowanej strukturze władania:

- Kto powinien zarządzać na terenie wspólnym, poza obszarem wspólnot mieszkaniowych?
- Na jakiej podstawie można wprowadzać zmiany – ograniczenia użytkowania, oznaczenia, rozbudowywać infrastrukturę?
- Jak miałyby wyglądać partycypacja współwłaścicieli w kosztach?
- W jaki sposób przeciwdziałać konfliktom?

Zarządzanie nieruchomościami na osiedlu o podobnej strukturze może nie tylko stać się wyzwaniem, ale też może być obarczone ryzykiem występowania patologii. Źródłem patologii społecznych są, niewątpliwie, skomplikowane relacje między współwłaścicielami. Wypracowanie wspólnego rozwiązania wewnątrz jednej wspólnoty nie przekłada się na rozstrzygnięcia dotyczące terenu wspólnego, gdyż udziały w terenie wspólnym osiedla nie są związane z udziałami wewnątrz wspólnot mieszkaniowych.

Podsumowanie i wnioski

Podsumowując należy zaznaczyć, że powstające po kresie transformacji ustrojowej osiedla mieszkaniowe miały w założeniu dać ich użytkownikom większy komfort mieszkania, poczucie bezpieczeństwa i lokalnej wspólnoty. Tymczasem, rozwiązania dotyczące stosunków własnościowych wprowadzane na terenie „zamkniętych” osiedli znajdują odzwierciedlenie w skomplikowanych relacjach współwłaścicieli i trudnych do rozstrzygnięcia konfliktach wewnętrznych. Nie tylko utworzenie jednej „wielobudynkowej” wspólnoty, ale też podział terenu na mniejsze nieruchomości i wydzielenie terenu wspólnego może przyczynić się do powstawania na tego rodzaju osiedlach obszarów problemowych.

Studium porównawcze przeprowadzone w niniejszym opracowaniu pozwoliło na wysnucie następujących wniosków:

- Skomplikowana struktura władania na osiedlu „zamkniętym” ogranicza działania zarządcy nieruchomości i utrudnia realizację podstawowych procedur;
- Na wybranych osiedlach można zaobserwować problemy związane z reprezentacją w sprawach dotyczących wspólnot i terenu wspólnego osiedla;
- Interesy indywidualne często przesłaniają dobro wspólnoty;
- Skomplikowane relacje własnościowe przyczyniają się do konfliktów pomiędzy mieszkańcami – trudność wprowadzenia rozwiązania, za którym byłaby większość współwłaścicieli;
- Z uwagi na zamknięty charakter osiedla nie można przekształcić wewnętrznych dróg osiedlowych w drogi publiczne i tym trudniej egzekwować przestrzeganie przepisów dotyczących komunikacji wewnątrz osiedla;
- Rozwiązaniem większości problemów może być jedynie rozstrzygnięcie spraw na drodze sądowej, co jednak jest czasochłonne i generuje dodatkowe koszty.

Tytuł

Problematyka nabycia udziału w nieruchomości – konsekwencje

Streszczenie

Rozwiązania dotyczące stosunków własnościowych wprowadzane na terenie „zamkniętych” osiedli znajdują odzwierciedlenie w skomplikowanych relacjach współwłaścicieli i trudnych do rozstrzygnięcia konfliktach wewnętrznych. Podział terenu na mniejsze nieruchomości i wydzielenie terenu wspólnego, może przyczynić się do powstawania na tego rodzaju osiedlach obszarów problemowych. W celu ukazania możliwych źródeł patologii będących konsekwencją ustanowienia współwłasności nieruchomości, dokonano analizy dwóch przypadków na terenie Olsztyna. W wyniku przeprowadzonej analizy ujawniono obszary problemowe – uwarunkowania przyczyniające się do powstawania konfliktów. Ponadto, zaobserwowano możliwe źródła patologii w zakresie zarządzania nieruchomościami na tego rodzaju osiedlach. W szczególności zaś występowanie na jednym osiedlu współwłasności przymusowej oraz współwłasności ułamkowej utrudnia wykonywanie zarówno zwykłego zarządu, jak i czynności ten zakres przekraczających.

Słowa kluczowe

współwłasność, nabywanie nieruchomości, udział w nieruchomości, zarządzanie nieruchomościami, relacje społeczne, czynności zarządu

Title

The issue of acquisition of shares in real estate – consequences

Summary

The arrangements for ownership entered in the "closed" settlements are reflected in the complex relations of co-owners and are difficult to resolve internal conflicts. The division of land into smaller real estate and separation of a common land can contribute to the formation of problem areas for this kind of settlements. In order to show the possible sources of pathologies of the establishment of joint property ownership, there was carried out a case study of two housing estates in Olsztyn. The analysis discloses the problematic areas - conditions that contribute to the emergence of conflicts. In addition, possible sources of pathologies has been observed in the area of management of real estate on this kind of settlements. In particular, the occurrence of compulsory co-ownership and fractional co-ownership in one housing estate hinders performing both routine administration as well as activities exceeding this range.

Keywords

participation, acquisition of real estate, share in the real estate, real estate management, social relations, management activities

ROZDZIAŁ VII

Wybrane problemy zarządzania wspólnotami mieszkaniowymi powstałymi z zasobów spółdzielni mieszkaniowej

Wstęp

Zasoby spółdzielcze w Polsce stanowią znaczny udział (22,7%) w zasobie mieszkaniowym ogółem i liczą około 3,41¹ mln mieszkań o łącznej powierzchni 847,8 mln m². Większość mieszkań spółdzielczych, tj. 2,30 mln lokali mieszkalnych, użytkowana jest na podstawie własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu, natomiast na podstawie lokatorskiego prawa do lokalu – 1,11 mln mieszkań. Od 2008 roku prowadzony jest sukcesywnie proces przekształcania lokatorskich, bądź własnościowych spółdzielczych praw w prawo odrębnej własności lokali, co prowadzi do powstawania wspólnot mieszkaniowych z zasobów spółdzielni mieszkaniowych. Wspólnoty mieszkaniowe w zasobach spółdzielni tworzą się także w nowo budowanych budynkach w zasobach spółdzielni, w których przyszli właściciele lokali pokryli w całości koszty budowy i nabyli prawo odrębnej własności lokali.

Uwarunkowania prawno-organizacyjne powstania wspólnot mieszkaniowych w spółdzielniach mieszkaniowych

Przepisy ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych² przewidują dwa sposoby powstania wspólnoty mieszkaniowej w zasobach spółdzielczych:

- pierwszy, w oparciu o art. 24¹, który daje właścicielom lokali możliwość podjęcia uchwały w kwestii tego, że w zakresie ich praw i obowiązków oraz zarządu nieruchomością wspólną będą miały zastosowanie przepisy ustawy o własności lokali³. Do jej podjęcia stosuje się art. 30 ust. 1a oraz art. 31 i 32 ustawy o własności lokali⁴,
- drugi, w oparciu o art. 26 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, który stanowi, że jeżeli w określonym budynku lub budynkach

¹ Dane z Głównego Urzędu Statystycznego 2014 r., [www. http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/infrastruktura-komunalna-nieruchomosci/gospodarka-mieszkaniowa-w-2014-r-7,10.html](http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/infrastruktura-komunalna-nieruchomosci/gospodarka-mieszkaniowa-w-2014-r-7,10.html) (dostęp 10.09.2014 r.).

² Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych z dnia 15 grudnia 2000 r. (Dz. U. 2013, Nr 0, poz. 1222, tekst jednolity ze zm.).

³ Ustawa o własności lokali z dnia 24 czerwca 1994 r. (Dz. U. 2015, Nr 0, poz. 1892).

⁴ *Ibidem*.

położonych w obrębie danej nieruchomości została wyodrębniona własność wszystkich lokali, to po wyodrębnieniu własności ostatniego z nich stosuje się przepisy ustawy o własności lokali, niezależnie od tego, czy właściciele pozostają członkami spółdzielni, czy z tego członkostwa rezygnują.

W zasobach spółdzielczych wspólnota powstaje w chwili wyodrębnienia ostatniego lokalu na podstawie art. 26 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, odwrotnie niż pod rządem ustawy o własności lokali, w myśl której wyodrębnienie pierwszego lokalu skutkuje powstaniem wspólnoty mieszkaniowej.

Spółdzielnia jako zarządca nieruchomości

Spółdzielnia mieszkaniowa sprawuje z mocy art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych zarząd nieruchomościami wspólnymi stanowiącymi jej współwłasność jako zarząd powierzony, o którym stanowi art. 18 ust. 1 ustawy o własności lokali, chociażby właściciele nie byli jej członkami. Ponadto, art. 1 ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nakłada na spółdzielnię obowiązek zarządzania nieruchomościami stanowiącymi jej mienie lub mienie jej członków, nabyte na podstawie ustawy. Po wyodrębnieniu własności ostatniego lokalu i powstaniu wspólnoty na podstawie art. 26 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, zarząd spółdzielni nie wygasa automatycznie. Spółdzielnia, może dalej zarządzać nieruchomościami wspólnymi ale nie na podstawie ustawy o spółdzielni mieszkaniowej, tylko ustawy o własności lokali.

Jeżeli do momentu wyodrębnienia własności ostatniego lokalu spółdzielnia była zarządcą w oparciu o art. 18 ust. 1 ustawy o własności lokali, chociaż nikt z nią umowy nie zawierał, a treścią „umowy” były regulacje ustawowe i statutowe, to przejście na grunt przepisów ustawy o własności lokali nie powoduje *ex lege* wygaśnięcia powierniczego zarządu spółdzielni mieszkaniowej.

Spółdzielnia mieszkaniowa pozbawiona zostaje jedynie uprawnień wynikających z regulacji spółdzielczych i pozostaje w roli zarządcy (osoby prawnej), w myśl przywołanego wcześniej art. 18 ust. 1 ustawy o własności lokali. W tej sytuacji, przy braku wynikających z umowy kompetencji takiego zarządcy, zastosowanie mają regulacje zawarte w rozdziale czwartym ustawy o własności lokali. Spółdzielnia pozostaje zarządcą nieruchomości do czasu podjęcia przez właścicieli decyzji w sprawie zarządzania swoją nieruchomością, tzn. w trybie art. 20 lub art. 18 ust. 2a ustawy o własności lokali.

Spółdzielnia mieszkaniowa wykonuje zarząd nieruchomościami wspólnymi, które stanowią jej współwłasność. Jest to zarząd powierzony, sprowadzający się do formuły prawnej występującej w odniesieniu do zarządu funkcjonalnego we wspólnotach mieszkaniowych⁵. Według ustawy o własności

⁵ E. Bończak-Kucharczyk, *Zarządzanie nieruchomościami mieszkalnymi*, Warszawa 2014, s. 44.

lokali wspólnota mieszkaniowa może powstać w budynku lub w budynkach położonych w ramach jednej nieruchomości, w którym co najmniej dwa lokale należą do dwóch różnych właścicieli. W wypadku spółdzielni mieszkaniowych jest jednak inaczej. W przypadku gdy właściciele mają wyodrębnione lokale, to wciąż stosuje się do nich ustawę o spółdzielniach mieszkaniowych. Sama spółdzielnia sprawuje zarząd nad powierzonym budynkiem.

Teoretycznie więc, wspólnota może powstać, ale w praktyce nie jest to takie proste, chyba, że w budynku (budynkach położonych na jednej działce) większość właścicieli, ponad 50 % udziałów w nieruchomości wspólnej, podejmie uchwałę, że w zakresie ich praw i obowiązków oraz zarządu nieruchomością stosuje się ustawę o własności lokali. W takiej sytuacji, właściciele zainteresowani utworzeniem wspólnoty muszą posiadać większość spółdzielczego majątku. Liczy się tu bowiem nie liczba lokali, a udziały w gruncie, budynku i urządzeniach służących nie tylko właścicielom lokali. Jeśli dysponują takimi udziałami, muszą wystąpić do zarządu spółdzielni z wnioskiem o zwołanie zebrania w tej sprawie, z udziałem notariusza. Zarząd spółdzielni musi zwołać zebranie, powiadamiając o nim wszystkich współwłaścicieli nieruchomości w terminie i w sposób przewidziany ustawą o własności lokali. Na zebraniu, w obecności notariusza, należy podjąć uchwałę o zmianie praw i obowiązków spółdzielni i właścicieli lokali oraz o zarządzie nieruchomością wspólną.

Spółdzielnia może pozostać zarządcą budynku, gdy taka jest wola właścicieli lokali, ale mogą oni również podjąć uchwałę, w której postanowią inaczej, np. zdecydują się na zarząd własny bądź na zewnętrzną firmę zarządzającą. Jednoznaczna jest natomiast wykładnia prawa dotycząca budynków, w których zostały wyodrębnione wszystkie lokale. Z mocy prawa, zastosowanie ma ustawa o własności lokali, wynika to z art. 26 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.

Członkowie spółdzielni muszą pamiętać, że wspólnota jako taka, nie otrzymuje od spółdzielni żadnego majątku. Spółdzielnia musi rozliczyć się ze swoimi członkami, a nie ze wspólnotą, z którą nie ma żadnych relacji prawnych, zgodnie z przyjętym statutem. Rozliczenie jest jednak możliwe wówczas, gdy spółdzielnia prowadziła odrębną ewidencję dla każdej nieruchomości. Problem polega na tym, że ustawowy obowiązek prowadzenia odrębnej ewidencji kosztów i przychodów i ich rozliczania dla każdej nieruchomości spółdzielni oraz ewidencjonowania wpływów i wydatków z funduszu remontowego w odniesieniu do poszczególnych nieruchomości wszedł w życie 31 lipca 2007 r., a niektóre inwestycje były rozłożone na lata. Do tego czasu rozliczano wszystkie przychody i koszty całościowo, bez podziału na poszczególne budynki wchodzące w skład spółdzielni. Aspekt ten stanowi duży problem w przejmowaniu nieruchomości z zasobów spółdzielni mieszkaniowej i często jest przedmiotem konfliktu na etapie wyodrębnienia wspólnoty mieszkaniowej z zasobów spółdzielni mieszkaniowej.

Na podstawie art. 6 ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, spółdzielnia mieszkaniowa ma obowiązek utworzenia funduszu na remonty, ale

zasadnicze znaczenie ma zapis mówiący o tym, że środki zgromadzone na funduszu dotyczą całych zasobów spółdzielni, a nie poszczególnych nieruchomości.

Wymóg ustawy⁶, nakazuje więc spółdzielni prowadzenie odrębnej ewidencji, ale zarazem nie narzuca prowadzenia rozliczenia dla każdej nieruchomości oddzielnie. Z tego też powodu, spółdzielca nie może żądać zwrotu niewykorzystanego funduszu remontowego. Wobec tego, najlepszym rozwiązaniem uregulowania tej kwestii byłyby rozliczenia między spółdzielnią a wspólnotą zawarte w umowie cywilnoprawnej pomiędzy nimi.

Jeżeli spółdzielnia mieszkaniowa nie prowadziła odrębnej ewidencji rozliczeń inwestycji, to nie pomoże jej wystąpienie z sądowym pozwem przeciwko wspólnocie w sprawie zwrotu nakładów poniesionych na inwestycje. Warunkiem koniecznym jest bowiem udowodnienie, że na daną nieruchomość poniosła nakłady, które nie znalazły pokrycia w przychodach na fundusz remontowy z tej nieruchomości.

Właściciele wyodrębnionych lokali są jednak w dalszym ciągu obowiązani do uczestniczenia w wydatkach związanych z eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości stanowiących mienie spółdzielni, które są przeznaczone do wspólnego korzystania. W związku z tym nie opłaca się rezygnować z członkostwa, ponieważ wówczas nie będą mieli wpływu na podejmowane decyzje, nie będą mogli uczestniczyć w zebraniach członków spółdzielni i być wybieranymi do organów spółdzielni, a nadal będą mieli obowiązek partycypowania w utrzymaniu części wspólnych. Takie rozwiązanie prawne jest także niezbyt korzystne dla spółdzielni ponieważ może dojść do sytuacji paradoksalnej, w której członkowie przekształcają własnościowe prawo do lokalu w odrębną własność i część majątku spółdzielni wyprowadzają na zewnątrz, tworząc wspólnotę. Będą tym samym mieli prawo głosu przy podejmowaniu decyzji ekonomicznych ich nie dotyczących, a dotyczących pozostałych członków spółdzielni.

Prawo dało spółdzielcom możliwość wyboru sposobu zarządzania, ale ich zainteresowanie zakładaniem wspólnot przebiegało różnie. Powodów dla których istnieje obecny stan jest kilka. Jednym z nich jest brak możliwości dalszych przekształceń lokali spółdzielczych. W wielu budynkach z powodu nieuregulowanego statusu prawnego gruntu wyodrębnianie lokali jest utrudnione. W takim wypadku można jedynie dokonać przekształcenia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu we własnościowe spółdzielcze prawo do lokalu. Istotnym jest, że gdyby spółdzielnia mieszkaniowa ogłosiła upadłość, to takie prawo nie wejdzie w skład masy upadłościowej. Wyodrębnianie lokali może stanowić zagrożenie dla małych spółdzielni mieszkaniowych. Jeśli bowiem liczba osób, które nie zdecydowały się na przekształcenie własnościowego prawa do lokalu w odrębną własność, spadnie poniżej 10 członków spółdzielni, to funkcjonująca spółdzielnia przechodzi w stan

⁶ *Ibidem*.

likwidacji, ponieważ warunkiem istnienia spółdzielni jest liczba 10 członków według art. 15 § 1 Prawa spółdzielczego⁷.

Spółdzielnie mieszkaniowe przetrwają, dopóki będą posiadały w swoim zasobie mieszkania lokatorskie i mieszkania własnościowe. W niektórych większych spółdzielniach występuje ciągle duży udział mieszkań lokatorskich i wydaje się, że one pozostaną, ponieważ nie wszyscy lokatorzy, ze względów finansowych czy prawnych, będą mogli wyodrębnić lokale na własność.

Trudności związane z infrastrukturą z wyodrębnianiem wspólnot mieszkaniowych

Warunkiem niezbędnym do utworzenia wspólnot mieszkaniowych w zasobach spółdzielni mieszkaniowych jest określenie przedmiotu odrębnej własności lokali w danej nieruchomości. W tym celu, zgodnie z prawem spółdzielczym, zarząd spółdzielni zobligowany jest podjąć stosowne uchwały. „W art. 43 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych szczegółowo opisano procedurę wyłożenia uchwał, następnie powiadomienia zainteresowanych oraz poinformowania członków spółdzielni o możliwości zaskarżenia uchwał. W takiej uchwale podaje się oznaczenie nieruchomości obejmujące budynek, wraz z przynależnym do niego gruntem, jako podstawową jednostkę ewidencyjną”⁸. Zapis ten sugeruje wyodrębnienie nieruchomości jednobudynkowych, co w praktyce nie jest sprawą prostą, często ze względu na powiązania przestrzenne, organizacyjne i techniczne całego kompleksu budynków należących do zasobów spółdzielni. Ustawodawca dostrzegł specyfikę osiedli spółdzielczych i związany z nią problem określenia jednobudynkowej nieruchomości wspólnej z dostępem do drogi publicznej oraz niezbędnej infrastruktury towarzyszącej, tj. infrastruktury technicznej, miejsc parkingowych, śmietników, czy placów zabaw dla dzieci. W sytuacji, gdy skarżący uchwałę nie dowiedzie, iż każdy z budynków może stanowić odrębną nieruchomość, wówczas należy uznać za właściwy podział na nieruchomości wielobudynkowe⁹. W praktyce spotykamy wiele przypadków zasobów spółdzielczych, w których ze względów na układ funkcjonalny osiedla lub koszty związane z dostosowaniem niezbędnej do podziału infrastruktury, podział na wspólnoty jednobudynkowe nie znajduje ekonomicznego uzasadnienia. „W pierwszych latach obowiązywania ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych wiele spółdzielni mieszkaniowych uchwaliło podziały na nieruchomości wielobudynkowe, w tym składające się z zarówno z budynków dwunastokondygnacyjnych (wysokich) i pięciokondygnacyjnych (niskich)”¹⁰. Uchwały nie zostały zaskarżone, a obecnie koszty eksploatacji uśrednione dla wspólnoty wielobudynkowej są wyższe niż

⁷ Ustawa z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (Dz. U. 2016, Nr 0, poz. 21).

⁸ I. Foryś, M. Nowak, *Spółdzielnia czy wspólnota. Zarządzanie zasobami mieszkaniowymi*, Warszawa 2013, s. 26.

⁹ Wyrok NSA z dnia 17 marca 2011 r. (sygn. akt I CSK 75/11) Lex nr 898695.

¹⁰ *Ibidem*.

koszty dla wspólnoty jednobudynkowej z budynkiem niskim¹¹. Różnice te wynikają chociażby z kosztów utrzymania i remontów dźwigów oraz mniejszych terenów przyległych wraz z infrastrukturą do obsługi nieruchomości. Dużym problem występuje także przy podziałach nieruchomości jednobudynkowych, z wydzieleniem terenów otwartych, z małą architekturą, dostępem do drogi publicznej oraz placami zabaw, których utrzymanie przechodzi na wyodrębnioną wspólnotę mieszkaniową, przy jednoczesnym korzystaniu z obiektów przez mieszkańców spoza wspólnoty. Różne praktyki podziału nieruchomości stosowane są również w odniesieniu do pomieszczeń stanowiących piwnice. W przypadku wydzielonych trwałymi ścianami piwnic, w starszych zasobach, zazwyczaj stanowią one pomieszczenia przynależne, natomiast boksy garażowe najczęściej traktowane są jako część wspólna, podobnie jak cała kondygnacja piwniczna. Za drugą formą przemawia duży udział w kondygnacji piwnicznej pomieszczeń wspólnych, takich jak pralnie, suszarnie, wózkarnie, pomieszczenia techniczne a także konieczność zapewnienia dostępu do piwnic z uwagi na prowadzone w nich wspólne instalacje wodociągowe, kanalizacyjne, gazowe i centralnego ogrzewania.

Kolejnym problemem w zakresie wyodrębnienia wspólnot mieszkaniowych z zasobów spółdzielni mieszkaniowych są tereny przyległe, będące własnością spółdzielni mieszkaniowej. „Właściciele lokali mają prawo korzystać tylko z terenu nieruchomości wspólnej dróg publicznych oraz innych terenów publicznych, dlatego ważną sprawą jest, aby przy wyodrębnianiu nieruchomości wspólnej w jej ramach zawrzeć teren i infrastrukturę niezbędną do właściwego korzystania z budynku”¹². Na nieruchomości wspólnej powinny znajdować się więc parkingi i ciągi piesze, umożliwiające bezproblemowe dojście do budynku, dojazd i parkowanie. Działka powinna być tak ukształtowana, aby stykała się z drogą publiczną, umożliwiając dostęp do niej lub – gdy nie jest to możliwe, powinny być ustanowione służebności drogi koniecznej przez nieruchomości sąsiednie, gwarantujące pod względem prawnym dojazd i dojście do nieruchomości. Nowo powstałe budynki funkcjonują na zasadach w miarę autonomicznych jednostek, posiadających niezbędną infrastrukturę i zapewniony dostęp do dróg publicznych. Inaczej sprawa wygląda w starszych budynkach pospółdzielczych lub pokomunalnych, które budowane były w ramach dużych osiedli, a cała niezbędna infrastruktura rozlokowana była na różnych działkach, co przy wydzielaniu wspólnot mieszkaniowych powoduje, że bardzo często nie posiadają one niezbędnej, dedykowanej wyłącznie infrastruktury do poszczególnych, wyodrębnionych nieruchomości.

Po podziałach mienia spółdzielni, niektóre wspólnoty mieszkaniowe pozostały bez własnych parkingów, kotłowni, hydroforni, bezpośredniego dostępu do budynku. „Wspólnota mieszkaniowa otoczona terenami spółdzielni, w sytuacji gdy nieruchomość wspólna znajduje się w otoczeniu nieruchomości będących

¹¹ Z. Sujkowski, *Ocena efektywności energetycznej budynków na przykładzie spółdzielni mieszkaniowej*, „Wycena Obrót Zarządzanie” 2014, nr 4 (109) s. 18.

¹² P. Paluch, *Tereny wspólne*, „Administrator” 2010, nr 10, s. 33.

własnością spółdzielni, właściciele lokali mają prawo korzystać z tych nieruchomości tylko za zgodą spółdzielni”¹³. W większości przypadków tereny osiedli spółdzielczych są obecnie ogólnodostępne, a spółdzielnie nie ograniczają dostępu do infrastruktury, ale takie bariery i ograniczenia mogą z czasem stosować zgodnie z prawem. Tak jak każdy właściciel, spółdzielnia może np. poszczególne tereny ogrodzić i umożliwiać korzystanie z nich tylko swoim mieszkańcom. Na przykład członkowie wspólnoty mieszkaniowej odpłatnie korzystają z parkingu osiedlowego znajdującego się na sąsiedniej działce będącej własnością spółdzielni. W związku z tym, że na osiedlu jest coraz więcej samochodów członkowie spółdzielni mogą wymóc na władzach spółdzielni ogrodzenie parkingu i umożliwienie parkowania na nim tylko mieszkańcom bloków spółdzielczych. Jest to zachowanie jak najbardziej zgodne z prawem. Właściciel ma bowiem prawo uniemożliwić wstęp na swój teren osobom trzecim poprzez np. jego ogrodzenie, a właściciele we wspólnocie mieszkaniowej w związku z tym będą musieli albo wybudować własny parking na gruncie stanowiącym nieruchomość wspólną albo porozumieć się ze spółdzielnią mieszkaniową co do np. odpłatnego korzystania z jej infrastruktury. Problem na takim osiedlu będzie się nasilał wraz z wyodrębnianiem się z zasobów spółdzielni kolejnych wspólnot mieszkaniowych, które tak elastycznie jak spółdzielnia nie podchodzą do korzystania przez osoby trzecie z infrastruktury znajdującej się na ich nieruchomości wspólnej. W tym celu wspólnoty te będą najczęściej ogradzać teren swojej nieruchomości wspólnej i nagle okaże się, że parking, na którym parkowało się samochody nie jest już dostępny, bo jest własnością sąsiedniej wspólnoty mieszkaniowej, tak samo jak chodnik prowadzący do przystanku.

Problem infrastruktury technicznej i dostępność do wyodrębniających się nieruchomości z zasobów spółdzielczych w których powstają wspólnoty mieszkaniowe jest poważną przeszkodą w prowadzeniu racjonalnej gospodarki zasobami mieszkaniowymi spółdzielni mieszkaniowej, a także powoduje liczne ograniczenia i patologie związane z wydzielaniem i podziałem dysfunkcyjnych nieruchomości należących do wspólnot mieszkaniowych.

Rozliczenia funduszu remontowego pomiędzy spółdzielnią, a powstałą na bazie jej zasobów wspólnotą mieszkaniową

Właściciele lokali, nie będący członkami spółdzielni, są obowiązani uczestniczyć w pokrywaniu kosztów związanych z eksploatacją i utrzymaniem ich lokali, eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości wspólnych. Są oni również obowiązani uczestniczyć w wydatkach związanych z eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości stanowiących mienie spółdzielni, które są przeznaczone do wspólnego korzystania przez osoby zamieszkujące w określonych budynkach lub osiedlu. Obowiązki te wykonują przez uiszczanie opłat na takich samych

¹³ *Ibidem*.

zasadach, jak członkowie spółdzielni, z zastrzeżeniem art. 5 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, w wypadku, kiedy spółdzielnia posiada pożytki z najmu i dzierżawy powierzchni, które obniżają koszty gospodarki zasobami mieszkaniowymi.

Przepisy prawne aktualnie nie regulują kwestii rozliczeń pomiędzy spółdzielnią mieszkaniową, a powstałą na bazie jej zasobów wspólnotą mieszkaniową. „Wydzielająca się wspólnota nie jest następcą prawnym spółdzielni. Jest odrębnym podmiotem, w stosunku do którego spółdzielnia nie ma żadnych zobowiązań ani należności”¹⁴. Wobec tego, na spółdzielni mieszkaniowej nie ciąży obowiązek przekazania wspólnocie środków finansowych zgromadzonych na funduszu remontowym spółdzielni. Wpłaty dokonane na fundusz remontowy spółdzielni stanowią majątek spółdzielni w rozumieniu art. 3 prawa spółdzielczego. „Wyodrębnienie wspólnoty mieszkaniowej z zasobów spółdzielni to nie podział spółdzielni, w związku z powyższym nie jest dokonywany plan podziału składników majątkowych i wspólnota mieszkaniowa nie przejmuje żadnych zobowiązań spółdzielni”¹⁵.

Podsekretarz stanu w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki

Morskiej w odpowiedzi z dnia 26 kwietnia 2013 r na zapytanie poselskie nr 16518 w sprawie wyrażenia stanowiska na temat funduszu remontowego we wspólnotach mieszkaniowych powstałych z zasobów mieszkaniowych wyjaśnił, że na podstawie art. 78 § 1 i 2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze spółdzielnia, oprócz funduszy: udziałowego oraz zasobowego, tworzy także inne fundusze własne przewidziane w jej statucie oraz odrębnych przepisach. Do przepisów tych należy art.6 ust.3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, który nakłada na spółdzielnię ustawowy obowiązek utworzenia funduszu na remonty zasobów mieszkaniowych. Zgodnie z tym przepisem, odpisy na ten fundusz obciążają koszty gospodarki zasobami mieszkaniowymi. Obowiązek świadczenia na fundusz dotyczy m.in. właścicieli lokali będących oraz niebędących członkami spółdzielni.

Przepisy powołanych wyżej ustaw nie określają jednak zasad tworzenia i gospodarowania funduszem na remonty zasobów mieszkaniowych, w tym rozliczeń środków tego funduszu pomiędzy spółdzielnią a nowo powstałą wspólnotą mieszkaniową.

Zasady rozliczania środków na funduszu remontowym w zasobach spółdzielni mieszkaniowych powinien określać statut danej spółdzielni lub regulamin uchwalony na podstawie statutu przez właściwy statutowo organ spółdzielni. „Jeżeli jednak w statucie brak jest rozstrzygnięć dotyczących przedmiotowych rozliczeń, to kwestie te mogłaby regulować stosowna umowa zawarta na zasadzie wzajemnego porozumienia pomiędzy spółdzielnią mieszkaniową a wspólnotą mieszkaniową”.

„W obecnym stanie prawnym wspólnocie mieszkaniowej nie przysługuje w stosunku do spółdzielni mieszkaniowej roszczenie o rozliczenie i zwrot

¹⁴ E. Tkaczyk, *Gospodarka spółdzielni mieszkaniowej*, Warszawa 2015, s. 115.

¹⁵ *Ibidem*.

środków z tytułu świadczeń na fundusz remontowy za okres przed powstaniem wspólnoty mieszkaniowej, ani należnych od właścicieli lokali, ani też rzeczywiście przez nich wpłaconych na rzecz spółdzielni.”¹⁶. Wobec powyższego, ewentualne rozliczenie i przekazanie tych środków na rzecz wspólnoty mieszkaniowej mogłoby nastąpić jedynie za zgoda spółdzielni mieszkaniowej.

Z kolei przysługujące spółdzielni roszczenie o zapłatę przez właścicieli wyodrębnionych lokali należnych jej świadczeń na fundusz remontowy i możliwość skutecznego ich dochodzenia na drodze postępowania sądowego i egzekucji komorniczej, wyraża pogląd, że podstawą dokonywania ewentualnych rozliczeń pomiędzy wspólnotą a spółdzielnią powinny być dane wynikające z prowadzonej przez spółdzielnię ewidencji wpływów i wydatków funduszu remontowego.

Wspólnota mieszkaniowa powstała z zasobów spółdzielni mieszkaniowej nie ma uprawnień do dochodzenia środków finansowych zgromadzonych na funduszu remontowym spółdzielni, tak orzekł Sąd Najwyższy¹⁷. W uzasadnieniu do wyroku Trybunał Konstytucyjny¹⁸ orzekł, że: „choć całym zasobem funduszu dysponuje spółdzielnia, realizując harmonogram prac przyjęty przez walne zgromadzenie, to nie wyłącza to jednak możliwości rozliczenia wpłat posiadaczy lokali danej nieruchomości z nakładami spółdzielni poniesionymi na tę nieruchomość. Brak możliwości ich rozliczenia i ewentualnego zwrotu przez spółdzielnię występującym członkom stanowi nieproporcjonalne naruszenie prawa własności, nieuzasadnione innymi wartościami konstytucyjnymi. W szczególności dotyka ono tych członków spółdzielni, którzy występują z niej w celu utworzenia wspólnoty mieszkaniowej, a nieruchomość przez nich zamieszkała nie była remontowana, mimo zgromadzenia przez nich znacznych środków w funduszu remontowym”.

Dlatego też, konieczne jest wprowadzenie przez ustawodawcę odpowiednich regulacji prawnych dotyczących zasad i sposobu rozliczania środków zgromadzonych przez byłych członków spółdzielni w funduszu remontowym. Powinny one uwzględniać nie tylko wysokość kwoty zaewidencjonowanej na rachunku występującego członka spółdzielni, ale także nakłady poczynione na remonty nieruchomości, w której znajduje się jego lokal, w tym także zaciągnięte na ten cel i niespłacone kredyty, w szczególności jeżeli zostały zabezpieczone hipoteką na innych nieruchomościach spółdzielni.

W związku z powyższym Trybunał stwierdził, że art. 26 § 2 prawa spółdzielczego w zakresie jakim nie przewiduje prawa byłego członka spółdzielni mieszkaniowej, któremu przysługuje odrębna własność lokalu, do odpowiedniej części funduszu remontowego, jest niezgodny z art. 64 ust 1 w związku z art. 21 ust 1i z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Stwierdzenie niezgodności tego przepisu nie stwarza możliwości dochodzenia wypłaty świadczeń uiszczonych na fundusz

¹⁶ *Ibidem*, s. 117.

¹⁷ Wyrok SN z dnia 15.05.2014 r. (sygn. akt IV CSK 470/13) Lex nr 1480192.

¹⁸ Wyrok TK z dnia 5.02.2015 r. (sygn. akt K 60/13) Lex nr 1625221.

remontowy przez podmioty, które przestały być członkami spółdzielni przed wejściem wyroku w życie.

W obowiązującym stanie prawnym brak jest uregulowań, które określałyby zasady rozliczania byłych członków ze spółdzielnią. Ich wprowadzenie i określenie zasad rozliczania w zróżnicowanych stanach faktycznych należy do ustawodawcy. „Wprowadzenie przepisów określających zasady rozliczania przez ustawodawcę oznacza ich działanie na przyszłość. Nie ma zatem możliwości dokonywania na ich podstawie podziału funduszu remontowego okresie poprzedzającym ich wejście w życie¹⁹”.

Brak obecnie przepisów w tym zakresie powoduje, że wielu członków spółdzielni nie decyduje się na wyodrębnienie swoich lokali, uzyskując informację od spółdzielni, jakiego rodzaju problem stanowi rozliczenie środków zgromadzonych na funduszu remontowym w stosunku do poniesionych nakładów na przedmiotową nieruchomość. Zwłaszcza w dużych spółdzielniach mieszkaniowych roszczenia spółdzielni, w związku z poniesionymi nakładami na inwestycje, wykraczają poza możliwości finansowe przyszłych właścicieli lokali, członków powstałych wspólnot mieszkaniowych.

Zakończenie

Problematyka powstania wspólnoty mieszkaniowej w zasobach spółdzielni mieszkaniowych jest kolejnym krokiem w kierunku prywatyzacji majątku spółdzielczego. Jest to proces wymagający od członków spółdzielni pełnej świadomości i odpowiedzialności w przejmowaniu na własność poszczególnych budynków, którymi wiele lat dotychczas zarządzała spółdzielnia mieszkaniowa. Całe osiedla spółdzielcze były budowane z myślą o zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych wraz z infrastrukturą techniczną i społeczną, która miała służyć członkom spółdzielni. Wraz z wyodrębnianiem wspólnot mieszkaniowych zaczęły się pojawiać problemy, których do końca sam ustawodawca nie przewidział, a niektóre zagadnienia wręcz tworzą patologie i powodują dysfunkcję wyodrębnionych nieruchomości, odcinając dostęp od drogi publicznej, czy tworząc kolejne służebności w korzystaniu z kotłowni czy hydroforni. Kolejną, nie uregulowaną kwestią, są zagadnienia związane z rozliczeniem funduszu remontowego, który jest ogromną barierą w odłączaniu się wspólnot mieszkaniowych z zasobów spółdzielni mieszkaniowych.

Pomimo tylu trudności, jakie napotykamy w powstawaniu wspólnot mieszkaniowych, proces ten będzie dalej kontynuowany, ponieważ wielu właścicieli lokali, którzy wyodrębnili swoje nieruchomości będą dążyć do tego, aby samodzielnie, z coraz większą autonomią decydować o sposobie zarządu nieruchomością wspólną i podejmować trafne decyzje odnośnie swojego majątku.

¹⁹ *Ibidem*.

Tytuł

Wybrane problemy zarządzania wspólnotami mieszkaniowymi
powstałymi z zasobów spółdzielni mieszkaniowej

Streszczenie

Celem pracy było przedstawienie problemów związanych z powstawaniem wspólnot mieszkaniowych w zasobach spółdzielni. W pracy zaprezentowano, trzy grupy problemów: organizacyjno-prawne, związane z wspólną infrastrukturą techniczną i rozliczaniem funduszu remontowego. Przedstawiono ocenę sytuacji związanej z przejmowaniem nieruchomości z zasobów spółdzielni z uwzględnieniem obowiązujących regulacji prawnych w tym zakresie. Wyniki badań, mogą stanowić ważną informację w procesie powstawania wspólnot mieszkaniowych zarówno dla zarządów spółdzielni mieszkaniowych, jak i przyszłych członków wspólnot mieszkaniowych.

Słowa kluczowe

spółdzielnia mieszkaniowa, wspólnota mieszkaniowa,
gospodarka zasobami mieszkaniowymi

Title

Selected problems of management residential communities
arising from the housing cooperative

Summary

The aim of the study was to present the problems associated with establishment of the resources of residential communities perative housing. The paper presents three groups of issues: organizational – legal, technical infrastructure and settlement repair fund. Presents an assessment of the situation of taking over the property of the cooperative resources, taking into account the existing legal regulations in this regard. The research results, can provide important information in the process of residential communities for both boards of housing associations and housing cooperatives future members.

Keywords

housing cooperative, residential communities, housing resources management

Dr Michał Pietkiewicz
Adiunkt
Katedra Prawa Międzynarodowego Publicznego
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ROZDZIAŁ VIII

Odpowiedzialność zawodowa rzeczoznawców majątkowych – uwagi krytyczne

Wstęp

W Polsce wykonywanie zawodu rzeczoznawcy majątkowego zostało uregulowane w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹. Sposób dokonywania wycen – tj. sporządzania operatów – uregulowano w Rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego z dnia 21 września 2004 r.². Natomiast standardy zawodowe rzeczoznawcy majątkowego zawarte są w uchwalonych przez Polską Federację Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych (dalej: PFSRM) Powszechnych Krajowych Zasad Wyceny, na które składają się: Krajowe Standardy Wyceny – Podstawowe (KSWP), Specjalistyczne (KSWS), Noty Interpretacyjne (NI) oraz Tymczasowe Noty Interpretacyjne (TNI)³.

Z uwagi na fakt, iż tematem niniejszego opracowania jest omówienie odpowiedzialności zawodowej rzeczoznawców majątkowych, pominięto wszelkie aspekty historyczne tj. powstanie, rozwój, czy też wreszcie deregulację w/w zawodu⁴. Zbadano zatem aktualny stan prawny oraz dokonano analizy prawno-porównawczej z piętnastoma innymi zawodami.

Istota odpowiedzialności zawodowej oraz jej przykłady

Jak słusznie zauważa R. Giętkowski, odpowiedzialność dyscyplinarna jest odpowiedzialnością prawną, regulowaną normami publicznego prawa ustrojowego rangi ustawowej i określaną przez nie tą nazwą. Ponośzona jest przez wskazane w tych normach osoby fizyczne za naruszenie obowiązków prawnych wynikających z przynależności do właściwych podmiotów

¹ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 2015, Nr 0, poz. 1774, tekst jednolity), dalej przytaczana jako UoGN.

² Rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego z dnia 21 września 2004 r. (Dz. U. 2004, Nr 207, poz. 2109), dalej przytaczane jako WycNRozp.

³ Szerzej na temat standardów zawodowych zobacz: T. Krzewski, *Standardy zawodowe rzeczoznawców majątkowych a podstawa prawna wyceny – próba diagnozy*, „Nieruchomości” 2011, nr 5, s. 39-42.

⁴ Szerzej na temat deregulacji zobacz: A. Żelazna, *Deregulacja wykonywania zawodu rzeczoznawcy majątkowego*, „Nieruchomości” 2013, nr 6, s. 36-39.

publicznych i ma na celu zapewnienie prawidłowej realizacji przez te podmioty przypisanych im zadań publicznych i realizowaną przez orzekanie sankcji wywołujących bezpośredni skutek wyłącznie w sferze stosunku między takim podmiotem a ukaranym⁵. Zatem odpowiedzialność dyscyplinarna to odpowiedzialność zawodowa osób wykonujących określone zawody – głównie zaufania publicznego. Odpowiedzialność zawodowa – co do zasady – jest niezależna od odpowiedzialności karnej, czy też cywilnej, a postępowanie dyscyplinarne toczy się niezależnie od postępowania przed sądem karnym, czy też cywilnym.

W celu kompleksowego omówienia charakteru odpowiedzialności zawodowej rzeczoznawcy majątkowego autor w celach porównawczych przeanalizował również odpowiedzialność dyscyplinarną innych grup zawodowych. Została ona uregulowana w następujących aktach prawnych:

- prawo o adwokaturze z dnia 26 maja 1982 r. (Dz. U. 2015, Nr 0, poz. 615 tekst jednolity), dział VIII odpowiedzialność dyscyplinarna (art. 80-95n), dalej: PoA;
- ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. 2015, Nr 0, poz. 507, tekst jednolity), rozdział 6 odpowiedzialność dyscyplinarna (art. 64-74¹), dalej: RPrU;
- ustawa z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie (Dz. U. 2014, Nr 0, poz. 164, tekst jednolity), rozdział 6 odpowiedzialność dyscyplinarna (art. 50-70), dalej: ProN;
- ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. 2015, Nr 0, poz. 790, tekst jednolity), rozdział 10 odpowiedzialność dyscyplinarna (art. 71-78), dalej: KomSiEgzU;
- ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych (Dz. U. 2014, Nr 0, poz. 795, tekst jednolity) rozdział 5 odpowiedzialność porządkowa i dyscyplinarna kuratorów zawodowych (art. 52-70), dalej: KurSądU;
- ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych (Dz. U. 2011, Nr 155, poz. 925, tekst jednolity), rozdział 6 odpowiedzialność dyscyplinarna (art. 57-68), dalej: RzPatU; rozporządzenie ministra sprawiedliwości z dnia 17 maja 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania dyscyplinarnego wobec rzeczników patentowych i aplikantów (Dz. U. z dnia 5 czerwca 2002 r.) (§1-37);
- ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym (Dz. U. 2011, Nr 41, poz. 213, tekst jednolity), rozdział 9 odpowiedzialność dyscyplinarna (art. 64-80), dalej: DorPodU;
- ustawa z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich (Dz. U. 2015, Nr 0, poz. 651, tekst jednolity), rozdział 5 odpowiedzialność zawodowa (art. 53-112), dalej: ILekU;
- ustawa z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych (Dz. U. 2014, Nr 0, poz. 1509, tekst jednolity),

⁵ Zobacz szerzej R. Giętkowski, *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie polskim*, Gdańsk 2013, s. 31-45.

- rozdział 6 odpowiedzialność zawodowa (art. 45-62), dalej: ZawLekWetU; rozporządzenie ministra rolnictwa i gospodarki żywnościowej z dnia 29 lipca 1993 r. w sprawie postępowania dotyczącego odpowiedzialności zawodowej lekarzy weterynarii (Dz. U. z dnia 28 sierpnia 1993 r.) (§ 1-63);
- ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych (Dz. U. 2011, Nr 174, poz. 1038 ze zm.), rozdział 6 odpowiedzialność zawodowa (art. 36-88), dalej: SPieliPU;
 - ustawa z dnia 19 kwietnia 1991 r. o izbach aptekarskich (Dz. U. 2014, Nr 0, poz. 1429, tekst jednolity), rozdział 5 odpowiedzialność zawodowa (art. 45-62), dalej: IzbAptU; rozporządzenie ministra zdrowia z dnia 31 marca 2003 r. w sprawie postępowania w sprawach odpowiedzialności zawodowej farmaceutów (Dz. U. z dnia 16 kwietnia 2003 r.) (§ 1 – 61);
 - ustawa z dnia 8 czerwca 2001 r. o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów (Dz. U. 2001, Nr 73, poz. 763, ze zm.) rozdział 4 odpowiedzialność dyscyplinarna (art. 20-29), dalej: ZawPsychU;
 - ustawa z dnia 7 maja 2009 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz o nadzorze publicznym (Dz. U. 2015, Nr 0, poz. 1011, tekst jednolity), rozdział 4 Odpowiedzialność dyscyplinarna biegłych rewidentów (art. 31- 46), dalej: BiegRewU;
 - ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa (Dz. U. 2014, Nr 0, poz. 1946, tekst jednolity), rozdział 5 odpowiedzialność dyscyplinarna (art. 45-56), dalej: ArchInżBudU; rozporządzenie ministra infrastruktury z dnia 31 października 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania dyscyplinarnego w stosunku do członków samorządów zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (§1-50);
 - ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym Rozdział 4 Odpowiedzialność dyscyplinarna nauczycieli akademickich (art. 139-150) (Dz. U. 2012, Nr 0, poz. 572, tekst jednolity), dalej: PoSW; rozporządzenie ministra nauki i szkolnictwa wyższego z dnia 17 października 2014 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego prowadzonego wobec nauczycieli akademickich oraz sposobu wykonywania i zatarcia kar dyscyplinarnych (§ 1-48).

Zgodnie z treścią art. 178 UoGN, w przypadku rzeczoznawcy majątkowego, niewypełniającego obowiązków, o których mowa w art. 158 i art. 175 ust. 1, 3 i 4 w/w ustawy, podlega on odpowiedzialności zawodowej⁶.

Artykuł 158 UoGN stanowi o obowiązku przekazywania wyciągów z wykonanych operatów szacunkowych organom prowadzącym kataster nieruchomości, natomiast art. 175 UoGN zobowiązuje rzeczoznawców majątkowych do:

⁶ Szerzej zobacz: J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 90.

- przestrzegania przepisów prawa i standardów zawodowych, działania ze szczególną starannością, przestrzegania etyki zawodowej, zachowania bezstronności,
- stałego doskonalenia kwalifikacji zawodowych,
- zachowania tajemnicy zawodowej co do informacji uzyskanych przy wykonywaniu zawodu, nieprzekazywania tych informacji osobom trzecim, chyba że ustawa stanowi inaczej;
- ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za czynności zawodowe⁷.

Postępowanie w sprawie odpowiedzialności zawodowej rzeczoznawców majątkowych

Podstawowym aktem prawnym regulującym charakter odpowiedzialności zawodowej rzeczoznawców majątkowych (poza UoGN) jest rozporządzenie ministra infrastruktury i rozwoju z dnia 10 lutego 2014 r. w sprawie postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej rzeczoznawców majątkowych⁸, które składa się z 6 rozdziałów.

Rozdział 1. zatytułowano „Przepisy ogólne”, w którym określono zakres przedmiotowy w/w aktu oraz tzw. „słowniczek pojęć”. Kolejny rozdział „organizacja komisji odpowiedzialności zawodowej oraz regulamin jej działania” reguluje skład Komisji (przewodniczący, zastępca, członkowie), kompetencje przewodniczącego, zwoływanie posiedzeń prezydium Komisji oraz posiedzeń plenarnych. Nadto wskazuje, iż organem nadzoru nad Komisją jest minister właściwy do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa (dalej: Minister). Rozdział 3 – „sposób i tryb przeprowadzania postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej” zawiera *meritum* - w § 7-16 opisuje postępowanie od momentu jego wszczęcia (tj. zawiadomienie przez Ministra rzeczoznawcy majątkowego, a następnie przekazanie sprawy do Komisji w celu przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, aż po przekazanie Ministrowi przez Przewodniczącego Komisji protokołu końcowego wraz z dokumentacją). Rozdział czwarty i piąty rozporządzenia wskazuje na sposób ustalania kosztów (w tym ich rodzaje) oraz wynagrodzenia członków Komisji oraz obrońców z urzędu. Ostatni rozdział – szósty – zawiera przepisy przejściowe i końcowe.

Nie ulega wątpliwości, iż odpowiedzialność zawodowa odgrywa bardzo istotną rolę stając się swojego rodzaju gwarantem zachowania najwyższych standardów w wykonywaniu działalności rzeczoznawcy majątkowego. Zgodnie z treścią art. 178 ust. 2 UoGn wobec rzeczoznawcy majątkowego mogą być orzeczone, z tytułu odpowiedzialności zawodowej, następujące kary dyscyplinarne:

⁷ J. Dydenko (red.), *Szacowanie nieruchomości. Rzeczoznawstwo majątkowe*, Warszawa 2015, s. 28.

⁸ Rozporządzenie ministra infrastruktury i rozwoju z dnia 10 lutego 2014 r. w sprawie postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej rzeczoznawców majątkowych (Dz. U. 2014, Nr 0, poz. 266), dalej przytaczane jako dalej: Odp.Zaw.Rz.M.Rozp.

- 1) upomnienie;
- 2) nagana;
- 3) zawieszenie uprawnień zawodowych na okres od 3 miesięcy do 1 roku;
- 4) zawieszenie uprawnień zawodowych do czasu ponownego złożenia egzaminu z wynikiem pozytywnym;
- 4a) pozbawienie uprawnień zawodowych z możliwością ponownego ubiegania się o ich nadanie;
- 5) pozbawienie uprawnień zawodowych z możliwością ubiegania się o ponowne ich nadanie po upływie 3 lat od dnia ich pozbawienia.

Zatem, jeżeli rzeczoznawca nie wypełnia obowiązków zawodowych określonych ustawą ponosi odpowiedzialność zawodową dlatego, że jest rzeczoznawcą i odkąd stał się rzeczoznawcą w rozumieniu ustawy. Odpowiedzialność zawodowa bowiem dotyczy tylko okresu wykonywania zawodu⁹.

Wskazać należy, iż powyższy katalog kar jest zamknięty, zatem inne, niż wskazane powyżej, kary nie mogą zostać orzeczone, a z uwagi na funkcje represyjne odpowiedzialności, niedopuszczalne jest w tym zakresie stosowanie wykładni rozszerzającej¹⁰.

Jednakże, o ile pierwsze dwie kary nie stanowią zbyt dużej represji, a ich celem jest z całą pewnością działanie wychowawcze, to kary dyscyplinarne w postaci zawieszania uprawnień zawodowych, czy wreszcie ich pozbawienie, w sposób bezpośredni rzutują na sytuację majątkową rzeczoznawcy, a wręcz mogą stanowić o utracie jego jedyne go źródła zarobkowania.

Pomiędzy karą z pkt 4a oraz 5 należy dostrzec oczywiste podobieństwo ze środkiem karnym opisanym w treści art. 39 pkt 2 Kodeksu karnego¹¹ (dalej: k.k.), tj. zakazu wykonywania określonego zawodu lub prowadzenia określonej działalności gospodarczej. Środek ten – w myśl art. 41 k.k. – może zostać orzeczony, jeżeli sprawca nadużył przy popełnieniu przestępstwa stanowiska lub wykonywanego zawodu albo okazał, że dalsze zajmowanie stanowiska lub wykonywanie zawodu zagraża istotnym dobrom chronionym prawem. Środek może być orzekany albo terminowo (1-15 lat) albo bezterminowo. Decyzja sądu każdorazowo zależeć będzie od stopnia społecznej szkodliwości czynu¹².

Już tylko w oparciu o powyższe *lagrissimo* można stwierdzić, iż odpowiedzialność zawodowa rzeczoznawcy majątkowego nosi znamiona *quasi* karnej. Dlatego też tak niezbędne jest zagwarantowanie osobie, wobec której

⁹ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 5.03.2002 r. (sygn. akt I SA 1815/00) publ. el.: www.orzeczenia.nsa.gov.pl; wyroki NSA: z dnia 14.02.2002 r. (sygn. akt I SA 1748/00) publ. el.: www.orzeczenia.nsa.gov.pl; z dnia 5.03.2002 r. (sygn. akt I SA 1815/00) publ. el.: www.orzeczenia.nsa.gov.pl i z dnia 14.03.2003 r. (sygn. akt I SA 2151/01) publ. el.: www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

¹⁰ P. Czechowski (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 120.

¹¹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. 1997, Nr 88, poz. 553 ze zm.).

¹² M. Królikowski, R. Zawłocki (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz do art. 32–116. T. II*, Warszawa 2015, s. 123.

toczy się postępowanie dyscyplinarne prawa do realnej (nie iluzorycznej) obrony jej praw, a przede wszystkim do rzetelnego rozpoznania sprawy przez Komisję. W ocenie autora opracowania powyższe rozporządzenie nie spełnia jednak tych wymogów.

W pierwszej kolejności wskazać należy, iż postępowanie z tytułu odpowiedzialności zawodowej należy do administracyjnego prawa procesowego. O zastosowaniu wobec rzeczoznawcy majątkowego kary dyscyplinarnej orzeka Minister w drodze decyzji. Zgodnie z treścią art. 127 § 3 kodeksu postępowania administracyjnego¹³ (dalej: k.p.a.) od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Do powyższego wniosku stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji.

W postępowaniu tym dochodzi do pewnego rodzaju dychotomii, gdzie, jak wskazano, decyzję wydaje Minister, natomiast postępowanie wyjaśniające prowadzi Komisja. Wprawdzie wyniki postępowania „komisyjnego” mają dla organu orzekającego w sprawie zastosowania kary dyscyplinarnej znaczenie opiniodawcze, nie zwalnia to jednak tego organu od obowiązku ustosunkowania się do wniosku Komisji Odpowiedzialności Zawodowej w przedmiocie rodzaju kary dyscyplinarnej wobec skarżącego i wskazania w uzasadnieniu decyzji przyczyn, dla jakich wniosku tego organu nie uwzględnił¹⁴.

Zatem, na etapie postępowania administracyjnego, rzeczoznawca majątkowy, który nie zgadza się z rozstrzygnięciem w przedmiocie ukarania go karą dyscyplinarną może złożyć wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy przez ten sam organ, który uprzednio wydał decyzję. Dopiero po zakończeniu postępowania dyscyplinarnego – tj. utrzymaniu bądź zmiany decyzji – rzeczoznawcy przysługuje prawo do złożenia skargi na takie rozstrzygnięcie do sądu administracyjnego zgodnie z ustawą prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: p.p.s.a.)¹⁵.

Jednakże w tym stadium nie jest możliwe prowadzenie postępowania dowodowego, które kontrolę legalności opiera na materiale dowodowym zgromadzonym w postępowaniu przed organem administracji wydającym zaskarżoną decyzję (art. 133 § 1 p.p.s.a.). Od tej zasady istnieje wyjątek, o którym mowa w art. 106 § 3 p.p.s.a.¹⁶, tj. przeprowadzenie uzupełniającego dowodu z dokumentów, jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie.

¹³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. 2013, Nr 0, poz. 267, tekst jednolity).

¹⁴ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 15.05.2003 r. (sygn. akt I SA 2561/01) publ. el.: www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

¹⁵ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 2012, Nr 0, poz. 270, tekst jednolity).

¹⁶ B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 323.

Przyjąć zatem należy, iż postępowanie toczące się początkowo na podstawie przepisów k.p.a. (z tą obocznością, iż przepisy Odp.Zaw.Rz.M.Rozp. stanowią niejako *lex specialis* wobec tego pierwszego aktu, a zatem postępowanie dowodowe determinowane jest właśnie tym rozporządzeniem) w tym postępowania odwoławczego niezachowującego zasady dewolutywności, a następnie postępowania sędow-administracyjnego, w którym skarżący jest praktycznie pozbawiony możliwości powoływania dowodów, stwarza podejrzenie, iż opisywana grupa zawodowa jest traktowana niejako „gorzej”, aniżeli inne.

W tym miejscu wskazać należy, iż w aktach, które poddano analizie, innym grupom zawodowym ustawodawca zagwarantował prawo do rozpoznania odwołania przez sąd powszechny (bądź Sąd Najwyższy), a nie administracyjny. Wyłącznie w treści art. 38 pkt. 2 ArchInżBudU wskazuje, iż Krajowy Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej składa skargę do sądu administracyjnego w zakresie odpowiedzialności zawodowej członków izb architektów oraz inżynierów budownictwa. Niemniej jednak zasadą jest, iż odwołania od orzeczeń Krajowego Sądu Dyscyplinarnego składa się do właściwego sądu apelacyjnego – tj. powszechnego.

Dość powszechną regułą w postępowaniach dyscyplinarnych pośród innych opisywanych grup zawodowych jest możliwość składania odwołań od orzeczeń zapadłych w drugiej instancji do Sądu Najwyższego. Takie też regulacje znajdziemy u adwokatów, radców prawnych, notariuszy, rzeczników patentowych, lekarzy, lekarzy weterynarii, pielęgniarek i położnych oraz farmaceutów¹⁷. Interesującym rozwiązaniem kognicji sądowej jest możliwość złożenia odwołania od orzeczenia organu dyscyplinarnego do sądu okręgowego – sądu pracy i ubezpieczeń społecznych, jako sądu pierwszej instancji. Takie rozwiązanie dotyczy biegłych rewidentów¹⁸, doradców podatkowych¹⁹, wspomnianych wyżej architektów i inżynierów budownictwa²⁰ oraz nauczycieli akademickich²¹.

W ocenie autora kognicja sądów pracy jest zasadna w przypadku, gdy do odpowiedzialności zawodowej dochodzi podczas wykonywania zawodu w ramach stosunku pracy²², a w tym wypadku legalność i zasadność orzeczeń dyscyplinarnych prowadzących do pozbawienia lub zawieszenia prawa wykonywania zawodu bądź do ograniczenia istotnych uprawnień płacowych

¹⁷ Art. 91c PoA, art. 62² ust. 1 RPrU, art. 63a ust. 1 ProN, art. 66 ust. 1 RzPatU, art. 95 ust. 1 ILekU, art. 46b ust. ZawLekWetU, art. 73 ust. 1 SPielIPU, art. 46 ust. 1 IzbaPtU - grupa ta stanowi ponad 50% ogółu badanych zawodów.

¹⁸ Art. 41 ust. 1 BiegRwU.

¹⁹ Art. 75 ust. 1 DorPodU.

²⁰ Art. 54 ust. 4 ArchInżBudU, z tym zastrzeżeniem, że w wypadku tej grupy zawodowej właściwy będzie sąd apelacyjny, a nie okręgowy.

²¹ Art. 146 ust. 4 PoSW, uwaga jak w przypisie nr 22.

²² Zobacz np. art. 36⁷ ust. 2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. 2013, Nr 0, poz. 269, tekst jednolity), art. 127 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. 2014, Nr 0, poz. 1111, tekst jednolity) i inne wspomniane wcześniej.

pracownika należy do sfery, w której obywatel ma konstytucyjne prawo do sprawiedliwego i jawnego rozstrzygnięcia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 8 i 45 Konstytucji RP)²³. Niemniej jednak najszerszą gwarancję obrony praw osób, przeciwko którym toczy się postępowanie dyscyplinarne, daje prawo odwołania do sądu powszechnego, a nie jak to uregulowano w UoGN – poprzez sądownictwo administracyjne.

Na kanwie niniejszego opracowania wartą rozważenia jest również możliwość korzystania przez obwinionego z pomocy obrońcy w toku postępowania dyscyplinarnego. Zgodnie z § 10 ust. 2 Odp.Zaw.Rz.M.Rozp. w zawiadomieniu o pierwszym posiedzeniu zespołu, rzeczoznawcy majątkowemu, wobec którego wszczęto postępowanie, wyznacza się termin do złożenia wyjaśnień, a także informuje o możliwości ustanowienia obrońcy lub o możliwości wystąpienia do przewodniczącego Komisji o wyznaczenie obrońcy z urzędu. Powyższy zapis świadczy o tym, iż obrońcą może być każda osoba posiadająca zdolność do czynności prawnych. Z tożsamym uregulowaniem mamy do czynienia u doradców podatkowych²⁴, psychologów²⁵ i nauczycieli akademickich²⁶. W myśl zasady *volenti non fit iniuria* uznać należy, iż rozwiązanie takie jest zasadne z uwagi na fakt, iż ewentualne błędy obrońcy nie będącego adwokatem, czy też radcą prawnym obciążać mogą wyłącznie osobę, wobec której toczy się postępowanie dyscyplinarne²⁷.

Jednakże w przeważającej części zawodów wprowadzono przymus adwokacko-radcowski z ewentualnym rozszerzeniem na możliwość korzystania z pomocy obrońcy, który należy do danego samorządu zawodowego. Tak też jest w przypadku: adwokatów²⁸, radców prawnych²⁹, notariuszy³⁰, komorników sądowych³¹, kuratorów sądowych³², rzeczników patentowych³³, lekarzy³⁴, lekarzy weterynarii³⁵, pielęgniarek i położnych³⁶, farmaceutów³⁷, biegłych rewidentów³⁸,

²³ Wyrok SN z dnia 7.04.1999 r. (sygn. akt I PKN 648/98) OSNP 2000, nr 11, s. 423, OSP 2000, nr 11, s. 172, OSNP 1999, nr 20, s. 4.

²⁴ Art. 66 DorPodU.

²⁵ Art. 24 ZawPsychU.

²⁶ Art. 146 ust. 1 PoSW.

²⁷ Szerzej zobacz: S. Sadocha, *Komentarz do art. 66 ustawy o doradztwie podatkowym*, [w:] A. Mariański (red.), *Ustawa o doradztwie podatkowym. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 256; J. K. Warylewski *Komentarz do art. 66 ustawy o doradztwie podatkowym*, [w:] J. K. Warylewski, *Komentarz do rozdziału 9 i 10 ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym* (Dz.U.02.9.86), SIP Lex.

²⁸ Art. 94 PoA.

²⁹ Art. 68 ust. 4 RPrU.

³⁰ Art. 56 ProN.

³¹ Art. 75g ust. 1 KomSiEgzU.

³² Art. 60 ust. 2 KurSądU.

³³ Art. 62 ust. 2 RzPatU.

³⁴ Art. 57 ust. 2 ILekU.

³⁵ Art. 58 ZawLekWetU.

³⁶ Art. 41 ust. 2 SPielPU.

³⁷ Art. 58 IzbaPtU.

³⁸ Art. 33 BiegRewU.

architektów oraz inżynierów budownictwa³⁹. W oparciu o powyższe stwierdzić należy, iż doradcy podatkowi oraz nauczyciele akademicki stanowią wyjątek od reguły.

W ocenie autora wprowadzenie przymusu korzystania z profesjonalnego pełnomocnika jest zasadne, albowiem gwarantuje dochowanie najwyższych standardów zawodowych (w tym etycznych) związanych z reprezentowaniem osoby, wobec której toczy się postępowanie dyscyplinarne. Kontrowersyjnie można spojrzeć na możliwość ustanowienia obrońcy spośród członków samorządu zawodowego obwinionego, niemniej jednak rozwiązanie to należy uznać za rozsądne z uwagi na fakt, iż obrońca w tym wypadku będzie dysponował często niezbędną wiedzą merytoryczną potrzebną w trakcie postępowania dyscyplinarnego.

Za słuszne należy uznać możliwość ustanowienia przez przewodniczącego Komisji obrońcy z urzędu dla rzeczoznawcy majątkowego. Jest to uprawnienie gwarantowane ustawą zasadniczą, która w treści art. 42 ust. 2 wskazuje, iż każdy, przeciw komu prowadzone jest postępowanie karne, ma prawo do obrony we wszystkich stadiach postępowania. Może on w szczególności wybrać obrońcę lub na zasadach określonych w ustawie korzystać z obrońcy z urzędu.

Odp.Zaw.Rz.M.Rozp w treści § 8 ust. 4. przewiduje możliwość wyłączenia członka Komisji od orzekania w sprawie. Ustawodawca wymienił enumeratywnie cztery przesłanki. Wskazać jednak należy, iż za bardziej precyzyjne należy uznać zapisy k.p.a., które w treści art. 24 § 2 wskazują, iż powody wyłączenia trwają także po ustaniu małżeństwa przysposobienia, opieki lub kurateli. Jednakże Odp.Zaw.Rz.M.Rozp wskazuje na możliwość wyłączenia rzeczoznawcy majątkowego, wobec którego pozostaje on w takim stosunku prawnym lub faktycznym, że wynik postępowania może mieć wpływ na prawa lub obowiązki członka Komisji lub tego rzeczoznawcy. Zatem przyjęć należy, iż w cytowanym rozporządzeniu dokonano rozszerzenia wyłączenia również na okoliczności „faktyczne” a nie tylko prawne. Z podobnym uregulowaniem mamy do czynienia w treści art. 24 § 3 k.p.a.

Istotnym mankamentem opisywanego rozporządzenia jest brak uregulowania sposobu i trybu prowadzenia postępowania dowodowego. Co prawda UoGN w treści art. 195 ust. 5 wskazuje, iż Komisja Odpowiedzialności Zawodowej, z upoważnienia Ministra, może zwracać się do organów administracji publicznej, wymiaru sprawiedliwości oraz innych instytucji i osób o udzielenie informacji niezbędnych dla przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego. Przepis ten stanowi pewną analogię do art. 248 k.p.c.⁴⁰ oraz 367a Kodeksu postępowania karnego⁴¹ (dalej: k.p.k.)⁴². Niemniej jednak, ani UoGN,

³⁹ Art. 49 ust. 1 ArchInżBudU.

⁴⁰ Zgodnie z nim każdy obowiązany jest przedstawić na zarządzenie sądu w oznaczonym terminie i miejscu dokument znajdujący się w jego posiadaniu i stanowiący dowód faktu istotnego dla rozstrzygnięcia sprawy, chyba że dokument zawiera informacje niejawne.

⁴¹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. 1997, Nr 89, poz. 555 ze zm.).

czy też Odp.Zaw.Rz.M.Rozp nie przewiduje możliwości przeprowadzania osobowych źródeł dowodowych. Z uwagi na fakt, iż brak jest jakichkolwiek przepisów umożliwiających przeprowadzenie takiego postępowania dowodowego, jedyną możliwością jest tu posiłkowanie się przez przewodniczącego Komisji odpowiedzialności zawodowej przepisami k.p.a., które winien stosować „odpowiednio” – niemniej jednak nie wynika to z treści cytowanego rozporządzenia.

Kwestia przedawnienia odpowiedzialności dyscyplinarnej rzeczoznawców majątkowych została uregulowana w treści art. 194 ust. 1c UoGN, zgodnie z którym nie wszczyna się postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej, jeżeli do dnia otrzymania przez ministra właściwego do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa informacji o zaistnieniu okoliczności mogących stanowić podstawę odpowiedzialności zawodowej upłynęły 3 lata, licząc od dnia zaistnienia tych okoliczności. Wskazać należy, iż termin 3-letni termin przedawnienia odpowiedzialności znajdziemy niemalże w każdym zawodzie. Wyjątkiem jest tu KurSądU, która w art. 68 ust. 1 wskazuje, iż nie przeprowadza się postępowania wyjaśniającego po upływie miesiąca od dnia uzyskania pisemnego zawiadomienia o popełnieniu czynu uzasadniającego odpowiedzialność dyscyplinarną ani po upływie roku od dnia popełnienia tego czynu.

Mówiąc o prowadzeniu postępowania, nie sposób nie zauważyć, iż UoGN ani Odp.Zaw.Rz.M.Rozp. nie regulują wpływu ewentualnego postępowania karnego na bieg postępowania dyscyplinarnego. Standardowym zapisem w omawianych ustawach jest wskazanie wprost, iż: „postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej toczy się niezależnie od postępowania karnego”. W ocenie autora może to stwarzać pewne problemy natury proceduralnej. Mianowicie organ prowadzący postępowanie dyscyplinarne wobec rzeczoznawcy nie ma wyrażonej wprost dyspozycji, iż może on prowadzić postępowanie. W dalszej kolejności może to uzasadniać chęć zawieszenia takiego postępowania na czas trwania postępowania karnego.

Choć k.p.a. o zawieszeniu mówi w treści art. 97 § 1 pkt. 4⁴³ to nie sposób jednoznacznie wskazać, czy na organie ciąży ten obowiązek, bądź też nie. Przyjmując, że popełnienie przestępstwa lub wykroczenia jest podstawą wszczęcia postępowania dyscyplinarnego można przyjąć, że wynik toczącej się sprawy karnej mieści się w kategorii zagadnienia wstępnego, o którym mowa w przepisie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a.⁴⁴. Z drugiej jednak strony organ administracji prowadzący postępowanie jest uprawniony do poczynania własnych ustaleń

⁴² Zgodnie z nim oskarżony, jego obrońca, oskarżyciel posiłkowy, oskarżyciel prywatny lub ich pełnomocnicy mogą wystąpić z wnioskiem do sądu o zarządzenie przez sąd dostarczenia przez odpowiedni organ dokumentów, których strona sama nie może uzyskać.

⁴³ Zgodnie z nim organ zawiesza postępowanie, gdy rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd.

⁴⁴ Zobacz: wyrok NSA z dnia 30.8.2001 r. (sygn. akt II SA 1982/00) Lex nr 54554; wyrok NSA w Warszawie z dnia 29.1.1999 r. (sygn. akt III SA 5142/98) Lex nr 44689.

faktycznych i ocen – także, gdy równolegle toczy się postępowanie karne⁴⁵. Natomiast postępowanie karne może zawierać istotne ustalenia w sprawie administracyjnej (dot. odpowiedzialności zawodowej), niemniej jednak tylko z tego powodu ten fakt nie może być kwalifikowany *per se* jako zagadnienie wstępne w rozumieniu art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a.⁴⁶.

W oparciu o dorobek orzecznictwa sądowo-administracyjnego stwierdzić należy, iż z uwagi na brak wyraźnego uregulowania tej kwestii w UoGN Minister prowadzący postępowanie jest uprawniony do jego zawieszenia w oparciu o w/w przepis w przypadku stwierdzenia bezpośredniości związku pomiędzy toczącym się postępowaniem karnym a dyscyplinarnym – co w ocenie autora nie jest rozwiązaniem korzystnym, a jak wspomniano wcześniej, stanowi wyjątek od ogólnej reguły.

Największym mankamentem UoGN oraz Odp.Zaw.Rz.M.Rozp. jest jednak brak odesłania do przepisów, które miałyby zastosowanie w przypadku „milczenia” w/w aktów prawnych. Jak już wspomniano wyżej, postępowanie toczy się w trybie k.p.a. z odstępstwami wynikającymi z dwóch wskazanych aktów prawnych, a postępowanie przed Komisją Odpowiedzialności Zawodowej nie wskazuje na żadne szczególne uprawnienia, czy też obowiązki rzeczoznawcy, wobec którego toczy się postępowanie. Jednakże praktycznie każda z innych omawianych ustaw zawiera zapis: „W sprawach nieuregulowanych w niniejszym rozdziale stosuje się odpowiednio (...)”⁴⁷.

Wskazać należy, iż omawiane ustawy, co do zasady, odwołują się do postępowania karnego. Taki zabieg legislacyjny należy uznać za jak najbardziej słuszny. Jak już bowiem wspomniano we wcześniejszej części opracowania kary dyscyplinarne częstokroć mogą przybrać formę środka karnego, który może się okazać bardziej dotkliwy niż ten wskazany w k.k., albowiem niektóre ustawy przewidują możliwość permanentnego pozbawienia uprawnień do wykonywania zawodu na podstawie orzeczenia komisji dyscyplinarnych, podczas gdy k.k. taką możliwość dopuszcza wyłącznie w przypadkach wskazanym w art. 41 § 1, 1a i 1b, tj. jeżeli sprawca nadużył przy popełnieniu przestępstwa stanowiska lub wykonywanego zawodu albo okazał, że dalsze zajmowanie stanowiska lub wykonywanie zawodu zagraża istotnym dobrom chronionym prawem; w razie skazania na karę pozbawienia wolności za przestępstwo przeciwko wolności seksualnej lub obyczajności na szkodę małoletniego; w razie skazania na karę pozbawienia wolności za umyślne przestępstwo przeciwko życiu i zdrowiu na szkodę małoletniego. Natomiast

⁴⁵ Wyrok NSA z dnia 18.4.2000 r. (sygn. akt V SA 1701/99) Lex nr 79244; wyroki WSA w Warszawie z dnia 25.1.2012 r. (sygn. akt IV SA/WA 1864/11) oraz z dnia 21.5.2007 r. (sygn. akt IV SA/WA 91/07) publ. el.: www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

⁴⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5.9.2011 r. (sygn. akt IV SA/WA 821/11) publ. el.: www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

⁴⁷ Tak też art.: 69 ProN, 95 PoA, 74¹ RPrU, 75 KomSiEgzU, 66 KurSądU, 67b RzPatU, 79 DorPodU, 112 ILekU, art. 62 ZawLekWetU, 88 SPielPU, 62 IzbAptU, 46 BiegRewU, 54 ust. 2 ArchInżBudU, 150 PoSW.

obligatoryjnie Sąd orzeka ten zakaz w razie ponownego skazania sprawcy w warunkach określonych w tym przepisie.

Z powyższego wynika, iż dożywotnio można pozbawić osobę prawa do wykonywania zawodu wyłącznie za popełnienie najcięższych przestępstw, w których pokrzywdzonymi są dzieci. Dlatego też w przypadku nadania możliwości *quasi* sądowej (komisje dyscyplinarne jako nieposiadające przymiotu państwowego organu wymiaru sprawiedliwości⁴⁸) odebrania uprawnień do wykonywania zawodu, tak niezbędne jest zapewnienie realnej możliwości obrony praw osobie obwinionej.

Zakończenie

Wskazać należy, iż odpowiedzialność zawodowa rzeczoznawców majątkowych nie jest uregulowana w sposób idealny. Autor jako wzorcowe modele postępowania dyscyplinarnego (choć nie pozbawione wad) stawia większość zawodów prawniczych, tj.: adwokatów, radców prawnych, notariuszy, jak również zawody medyczne: lekarza, lekarza weterynarii oraz pielęgniarki i położnej. Nader precyzyjne zapisy w w/w ustawach z całą pewnością spowodowane są charakterem wykonywanej pracy (lekarze ponoszą odpowiedzialność za życie i zdrowie pacjenta, a prawnicy częstokroć za wielomilionowe interesy swoich klientów). *A contrario* przyjąć należy, iż jeżeli odpowiedzialność zawodowa rzeczoznawców jest uregulowana z mniejszą dokładnością, to ustawodawca uznał, iż zawód ten jest mniej istotny od innych. Takie zapatrywanie znajdowałoby uzasadnienie logiczne, niemniej jednak jest błędne.

Jak wspomniano w poprzedniej części opracowania, akty rangi ustawowej, na mocy których można pozbawić osoby prawa do wykonywania zawodu (nieważne jakiego) winny charakteryzować się najdalej idącą poprawnością legislacyjną.

Inne opisywane zawody, w tym prawnicze, w przypadku spraw nieuregulowanych ustawą zawierają przepisy odsyłające (przeważnie do k.p.k.), jednakże w UoGN ani Odp.Zaw.Rz.M.Rozp. odwołania takiego nie znajdziemy.

UoGN oraz Odp.Zaw.Rz.M.Rozp. to zbiór kilku artykułów oraz 23 paragrafów (z czego 6 reguluje koszty związane z postępowaniem i przepisy przejściowe). Sięgając do uregulowań w innych zawodach nie trudno stwierdzić, iż zaraz po zawodzie psychologa (tylko 9 art.) jest to zawód, który, gdyby nie rozporządzenie, można by uznać, że odpowiedzialność dyscyplinarna jest wyłącznie iluzoryczna, a Minister posiada władzę absolutną – ograniczaną wyłącznie przepisami k.p.a. Dla porównania wskazać należy, iż odpowiedzialność zawodowa lekarza to zbiór ponad 60-ciu artykułów.

Oczywiście truizmem twierdzić jest, iż porównywane przez autora zawody są uregulowane w sposób idealny, pozbawiony błędów, czy też

⁴⁸ K.W. Baran (red.), *Procesowe prawo pracy. Wzory pism*, Warszawa 2013, s. 65-66.

wewnętrznych sprzeczności, niemniej jednak nie jest to temat rozważań w niniejszym artykule. Równocześnie sama ilość jednostek redakcyjnych w myśl zasady *non quantitas, sed qualitas* nie stanowi o tym, że dany akt prawny jest lepszy od innego – krótszego. Często bowiem doprecyzowanie pewnych schematów i pojęć poprzez orzecznictwo i doktrynę przynosi znacznie lepsze rozwiązania aniżeli kazuistyczna budowa ustaw.

Jako wniosek *de lege ferenda* w ocenie autora za zasadne należałoby uznać podjęcie stosownych kroków ustawodawczych, których celem będzie uregulowanie odpowiedzialności zawodowej rzeczoznawców majątkowych w akcie o randze ustawowej (jako odrębnemu rozdziałowi w UoGN), a rozporządzeniu zostawić kwestie techniczne takie jak koszty postępowania, regulamin Komisji *etc.* Za niezbędne należy uznać również odejście od modelu administracyjno-prawnego, na korzyść stosownego regulowania normami karno-procesowymi (choćby ze względu na możliwość orzekania kary w postaci pozbawienia uprawnień do wykonywania zawodu) – poprzez odpowiednie stosowanie przepisów k.p.k.

Stosownej zmiany autor upatrywałby również w przedmiocie prawa do sądu osoby obwinionej. W chwili obecnej, jak już wspomniano, na decyzję Ministra przysługuje skarga do sądu administracyjnego, podczas gdy za zasadne należałoby uznać kontrolę orzeczeń dyscyplinarnych poprzez sąd powszechny (np. sąd pracy), bądź też Sąd Najwyższy.

Odp.Zaw.Rz.M.Rozp zawiera wiele nieuregulowanych kwestii, a co za tym idzie na etapie postępowania przed Komisją może dochodzić – często zapewne nieświadomie – do pewnych nadużyć np. błędnej interpretacji przepisów przez strony, bądź też posiłkowanie się przepisami, które w ogóle nie mogą być stosowane. Co równie istotne, z treści UoGN nie wynika, by osoby powołane do składu Komisji musiały legitymować się wiedzą prawniczą. Art. 194 ust. 3 UoGN wskazuje wyłącznie, iż Minister powołuje i odwołuje, w drodze zarządzenia, Komisję Odpowiedzialności Zawodowej z udziałem osób wskazanych przez organizacje zawodowe rzeczoznawców majątkowych.

Tytuł

Odpowiedzialność zawodowa rzeczoznawców majątkowych – uwagi krytyczne

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest analiza odpowiedzialności dyscyplinarnej rzeczoznawców majątkowych w odniesieniu do regulacji dla innych zawodów w tym samym zakresie. Na wstępie autor odniósł się do istoty odpowiedzialności zawodowej, a następnie wskazał podstawy prawne tej odpowiedzialności przewidziane dla piętnastu różnych zawodów – głównie zawodów zaufania publicznego. Następnie w oparciu o regulacje zawarte w przepisach ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami oraz rozporządzenie ministra infrastruktury i rozwoju w sprawie postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej rzeczoznawców majątkowych autor poddał analizie wszystkie etapy w tego typu sprawach. W tej części opracowania omówione zostały między innymi zagadnienia związane ze składem Komisji Odpowiedzialności Zawodowej, postępowania dowodowego czy też prawa do obrony. Ostatnia część opracowania to wnioski własne autora stanowiące podsumowanie wcześniejszych rozważań.

Słowa kluczowe

odpowiedzialność dyscyplinarna, odpowiedzialność zawodowa, rzeczoznawca majątkowy, Komisja Odpowiedzialności Zawodowej

Title

Professional liability of the property valuers – critical comments

Summary

The purpose of this article is an analysis of the disciplinary liability of property valuers concerning regulations to other professions. In the introduction the author referred to the essence of professional responsibility, then pointed out the legal basis of the liability provided for fifteen different professions - mostly professions of public trust. Subsequently on the basis of regulations contained in the Act of 21 August 1997 On property management, and ordinance of the Minister of infrastructure and development on the conduct of professional liability of property valuers, author analyzed all stages of this proceeding. In this part of the study - among other issues related to the Committee - the hearing of evidence and the rights of the property valuer were discussed. The last part of the study is the author's own conclusions, summarizing the previous discussion.

Keywords

disciplinary liability, professional liability, property valuer, Professional Responsibility Committee

ROZDZIAŁ IX

Prowadzenie bez uprawnień zawodowych działalności zawodowej w zakresie rzeczoznawstwa majątkowego w świetle przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami

Wstęp

Niewątpliwie każdy powinien mieć pewność, że osoby, z których usług korzysta w codziennym życiu, rzetelnie i legalnie wykonują swoje czynności zawodowe. Aby zachować pewność co do działalności podmiotów uczestniczących w obrocie gospodarczym, należy zatem stosować sankcje wobec tych osób, które dopuściły się w tym zakresie wykroczenia – w omawianym przypadku prowadziły bez uprawnień działalność zawodową w zakresie rzeczoznawstwa majątkowego. Warto wspomnieć, że w sytuacji, gdy w związku z zawodem lub działalnością popełnione zostało przestępstwo – wówczas istnieje możliwość ograniczenia przez sąd dostępu do zawodu lub działalności gospodarczej osobom, które naruszyły zasady jej prowadzenia, aby zapobiec ponownym popełnieniom przez nie podobnych przestępstw.

Gospodarka nieruchomościami, tak jak wszystkie inne działalności człowieka, podlega przepisom prawa, również karnego. Na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami odpowiedzialność karna ograniczona została do działalności zawodowej, którą wykonuje się bez odpowiednich uprawnień¹. Przedmiotem ochrony omówionego poniżej przepisu karnego – artykułu 198 u.g.n. – jest gwarancja prawidłowości rzeczoznawstwa majątkowego.

Odpowiedzialność karna za czyn

Przez odpowiedzialność karną rozumieć należy ponoszenie przez określony podmiot negatywnych konsekwencji – sankcji karnej za przypisany mu czyn, który podlega ujemnej kwalifikacji normatywnej. W Polsce jest to odpowiedzialność za przestępstwa, jak również – przy szerokim rozumieniu prawa karnego – za wykroczenia. Można bowiem rozróżnić odpowiedzialność

¹ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 2015, Nr 0, poz. 1774, tekst jednolity ze zm.), dalej przytaczana jako u.g.n.

karną *sensu stricto*, czyli tylko za przestępstwa, a także *sensu largo* – za przestępstwa oraz za wykroczenia².

Odpowiedzialność karna ma miejsce wówczas, gdy kumulatywnie zostaną spełnione wszystkie przesłanki: ponosi się ją za czyn, zabroniony przez normy prawa karnego, zawiniony oraz społecznie szkodliwy. Czyn zabroniony to wyłącznie czyn zakazany przez określony przepis kodeksu karnego, kodeksu wykroczeń lub przepisu karnego zamieszczonego w innej ustawie. Należy również podkreślić, że omawiany art. 198 u.g.n. to przykład pozakodeksowego prawa karnego. Takie przepisy zawarte są w wielu aktach prawnych. W zależności od przyjętej regulacji, w tego typu przypadkach przewidziana jest odpowiedzialność za przestępstwa lub wykroczenia³.

Tytuł Działu VI ustawy o gospodarce nieruchomościami, w którym mieści się omawiany przepis, brzmi: „Przepisy karne”. Należy zatem przede wszystkim wyjaśnić, kto ponosi odpowiedzialność za określone zachowanie. Otóż, zgodnie z art. 1 § 1 k.k. sprawcą przestępstwa jest tylko ten, kto popełnia czyn⁴. Czyn ten musi być zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Odpowiedzialność karna jest zatem konsekwencją określonego zachowania sprawcy. Sprawca nie podlega karze dlatego, że posiada cechy czyniące go potencjalnie niebezpiecznym dla społeczeństwa, ale właśnie dlatego, że popełnił czyn⁵. Artykuł 1 Kodeksu wykroczeń stanowi natomiast, że odpowiedzialności za wykroczenie podlega ten tylko, kto popełnia czyn społecznie szkodliwy, zabroniony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia pod groźbą kary aresztu, ograniczenia wolności, grzywny do 5000 złotych lub nagany⁶.

Dodać należy, że orzekanie w sprawach o czyny, o których mowa w art. 198 ust. 1 i 2 następuje w trybie przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia.

Omawiany Dział VI u.g.n. przed 1 stycznia 2014 r. zawierał jeden tylko przepis, który odnosił się do kar, jakie nakładane są na osoby prowadzące działalność zawodową bez wymaganych zawodowych uprawnień, jak również na przedsiębiorców niespełniających wymogu zatrudniania osób, które posiadają zawodowe uprawnienia rzeczoznawcy majątkowego do wykonywania czynności szacowania nieruchomości⁷.

Wspomniany przepis ulegał zmianom. Tekst pierwotny omawianego artykułu brzmiał bowiem: „kto prowadzi działalność zawodową w zakresie rzeczoznawstwa majątkowego bez uprawnień lub w zakresie pośrednictwa

² Zobacz: W. Cieślak, *Prawo karne. Zarys instytucji i naczelné zasady*, Warszawa 2010, s. 71; A. Marek, *Prawo karne*, Warszawa 2009, s. 236; P. Wojciechowski, [w:] P. Czechowski (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 124.

³ P. Wojciechowski, [w:] P. Czechowski (red.), *op. cit.*, s. 124.

⁴ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. 1997, Nr 88, poz. 553 ze zm.).

⁵ A. Wąsek, [w:] O. Górniok (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, t. I, Art. 1-116, Gdańsk 2005, s. 22; M. Budyn-Kulik, [w:] M. Mozgawa (red.), *Prawo karne materialne. Część ogólna*, Warszawa 2011, s. 31.

⁶ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. 2015, Nr 0, poz. 1094, tekst jednolity ze zm.).

⁷ E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 221.

w obrocie nieruchomościami oraz zarządzania nieruchomościami bez licencji, podlega grzywnie do 5.000 zł.”. Przepis ten został zmieniony przez art. 1 pkt 137 ustawy z 28 listopada 2003 r.⁸ zmieniającej ustawę o gospodarce nieruchomościami z dnia 22 września 2004 r.

Podczas prac legislacyjnych nad nowelizacją do ustawy o gospodarce nieruchomościami (obowiązującą od początku 2008 r.) powstał zamiar uchylenia w całości art. 198 omawianej ustawy (na podstawie rozstrzygnięcia podjętego 19 grudnia 2006 r. przez Radę Ministrów). Spotkało się to jednak ze sprzeciwem środowiska zawodowego. Ostatecznie, ustawodawca nie podjął decyzji o uchyleniu wspomnianego przepisu. Nie można bowiem uznać za słuszną sytuację, w której zawód podlega reglamentacji przy wprowadzeniu wysokich wymagań jedynie w stosunku do osób z odpowiednimi uprawnieniami, dopuszczając jednocześnie niekontrolowane działanie osób, które takich uprawnień nie posiadają⁹.

Aktualnie omawiana ustawa w dziale VI, zatytułowanym „Przepisy karne”, zawiera dwa artykuły: 198 oraz 198a. Zgodnie z art. 198 ust. 1 pkt 1 „kto prowadzi bez uprawnień zawodowych działalność zawodową w zakresie rzeczoznawstwa majątkowego, polegającą na określaniu wartości nieruchomości, a także maszyn i urządzeń trwale związanych z nieruchomością, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny”. Przytoczony przepis zawiera zatem bezwzględny zakaz prowadzenia wspomnianej działalności zawodowej bez uprawnień oraz statuuje odpowiedzialność za wykroczenie. Zawarte w art. 198 ust. 1 regulacje wyraźnie wskazują czynności, jakich nie można wykonywać bez uprawnień, i które polegają na określaniu wartości nieruchomości, jak również maszyn oraz urządzeń związanych trwale z nieruchomością¹⁰.

Działalność zawodowa w zakresie rzeczoznawstwa majątkowego.

Odnosząc się do kwestii związanych z rzeczoznawstwem majątkowym, należy przede wszystkim określić, czym ono jest – definicja zawarta jest w art. 174 u.g.n.: to zawodowa działalność, która wykonywana jest przez rzeczoznawców na określonych w ustawie zasadach. Precyzyjne określenie, na czym polegają czynności podejmowane przez rzeczoznawców majątkowych zawarte jest w wielu przepisach omawianej ustawy, głównie jednak we wspomnianym już Dziale IV zatytułowanym „Wycena nieruchomości”¹¹.

Rzeczoznawcą majątkowym jest zaś osoba fizyczna, która posiada uprawnienia zawodowe w zakresie szacowania nieruchomości. Dodać należy, że dokonuje ona określania nie tylko wartości nieruchomości, ale również maszyn

⁸ Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. 2003, Nr 141, poz. 1492).

⁹ J. Jaworski, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 1415.

¹⁰ E. Bończak-Kucharczyk, *op. cit.*, s. 221.

¹¹ P. Wojciechowski, [w:] P. Czechowski (red.), *op. cit.*, s. 124.

i urządzeń trwale z nieruchomością związanych. Co ważne, na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej możliwe jest prowadzenie działalności w zakresie szacowania nieruchomości w sytuacji, gdy czynności z zakresu szacowania nieruchomości wykonywać będą rzeczoznawcy majątkowi (art. 174 ust. 6 u.g.n.). Na uznanie zasługuje również odnoszący się do tej kwestii wyrok z 29 sierpnia 2007 r., w którym WSA w Warszawie stwierdził, że pozycja prawna rzeczoznawcy majątkowego w istocie rzeczy zbliżona jest do statusu osoby zaufania publicznego¹².

Na podkreślenie zasługuje także fakt, że swój zawód rzeczoznawca majątkowy wykonuje prowadząc jednoosobowo bądź w ramach spółki osobowej, we własnym imieniu działalność gospodarczą w zakresie szacowania nieruchomości, albo w ramach stosunku pracy lub umowy cywilnoprawnej u podmiotu prowadzącego działalność w zakresie rzeczoznawstwa nieruchomości. Zasady podejmowania oraz wykonywania działalności gospodarczej uregulowane zostały w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej¹³ i ustawie o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej¹⁴. Zgodnie z art. 19 pierwszej z wymienionych ustaw, jeśli przepisy szczególne nakładają obowiązek posiadania odpowiednich uprawnień zawodowych przy wykonywaniu określonego rodzaju działalności gospodarczej, to przedsiębiorca obowiązany jest zapewnić, żeby czynności w ramach działalności gospodarczej wykonywane były bezpośrednio przez osobę, która legitymuje się posiadaniem takich zawodowych uprawnień. Konsekwencje naruszania warunków wskazanych w art. 174 u.g.n. zawiera natomiast omawiany art. 198 ust. 1 u.g.n.¹⁵

Jak wynika z dotychczasowych ustaleń, rzeczoznawstwo majątkowe to działalność zawodowa, którą mogą wykonywać wyłącznie rzeczoznawcy zawodowi. Wypływa z tego zatem wniosek, że niedopuszczalne jest prowadzenie czynności z zakresu szacowania nieruchomości przez osoby, które nie są rzeczoznawcami majątkowymi. Potwierdza to art. 7 u.g.n., który stanowi, że jeśli istnieje potrzeba określenia wartości nieruchomości, to określają ją rzeczoznawcy majątkowi. Zatem, *a contrario*, nie można dopuścić do określania wartości nieruchomości przez inne osoby. Również zgodnie z art. 156 ust. 1 u.g.n. operat szacunkowy, który stanowi opinię o wartości nieruchomości, sporządzany jest przez rzeczoznawcę majątkowego. Przytoczone tu regulacje wskazują jednak, że wyłączność rzeczoznawcy odnosi się jedynie do określenia wartości

¹² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29.08.2007 r. (sygn. akt I SA/Wa 873/07) Lex nr 355047; zobacz: N.K. Gesek, *Rzeczoznawca majątkowy jako zawód zaufania publicznego*, „Polskie Ustawodawstwo Gospodarcze” 2013, nr 5, s. 30-32.

¹³ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. 2004, Nr 173, poz. 1807 ze zm.).

¹⁴ Ustawa z dnia 4 marca 2010 r. o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 2010, Nr 47, poz. 278 ze zm.).

¹⁵ Zobacz: E. Klat-Górska, [w:] E. Klat-Górska, L. Klat-Wertelecka, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 251.

nieruchomości, nie dotyczy zaś pozostałych czynności, które może prowadzić rzeczoznawca majątkowy na podstawie art. 174 ust 3a u.g.n.

Warto ponadto wspomnieć o definicji zawodu regulowanego, która zawarta została w dyrektywie 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych. W art. 3 ust. 1 lit a wskazano bowiem, że zawodem regulowanym jest działalność zawodowa bądź zespół działalności zawodowych, do których podjęcia, wykonywania, bądź jednego ze sposobów wykonywania wymagane jest, bezpośrednio lub pośrednio, na mocy przepisów o charakterze ustawowym, wykonawczym lub administracyjnym, posiadanie specjalnych zawodowych kwalifikacji. Przede wszystkim, używanie tytułu zawodowego, który na mocy przepisów ustawowych, wykonawczych bądź administracyjnych zastrzeżony jest dla osób, które posiadają odpowiednie kwalifikacje zawodowe, jest sposobem wykonywania działalności zawodowej¹⁶.

Warto również nadmienić, że w omawianym artykule występuje pojęcie „określania wartości nieruchomości”. Zgodnie z art. 4 pkt 6a – sformułowanie to oznacza „określanie wartości nieruchomości jako przedmiotu prawa własności i innych praw do nieruchomości”.

Postępowanie w sprawach o wykroczenia z art. 198 u.g.n.

Jak już wspomniano, orzekanie w sprawach określonych w art. 198 ustawy następuje w trybie przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia¹⁷. Należy podkreślić, że zgodnie z art. 8 tej ustawy, w postępowaniu uregulowanym w kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia stosuje się odpowiednio m.in. art. 9 k.p.k. Artykuł ten w §1 stanowi, że organy procesowe prowadzą postępowanie i dokonują czynności z urzędu, chyba że ustawa uzależnia je od wniosku określonej osoby, instytucji lub organu albo od zezwolenia władzy¹⁸. Art. 17 § 1 k.p.w. stanowi natomiast, że we wszystkich sprawach o wykroczenia oskarżycielem publicznym jest Policja, o ile ustawa nie stanowi inaczej¹⁹. Ponadto, jak wynika z art. 18 § 1 k.p.w., w każdej sprawie o wykroczenie wnioski o ukaranie może wnieść prokurator, stając się oskarżycielem publicznym. W tym miejscu warto podkreślić, że w ustawie o gospodarce nieruchomościami nie ma żadnego przepisu, który by uzależniał wszczęcie postępowania od wniosku ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej. A zatem, w sprawach o wykroczenia w zakresie prowadzenia działalności zawodowej bez wymaganych uprawnień zasadniczym oskarżycielem jest Policja, która

¹⁶ Art. 3 ust. 1 lit. a dyrektywy 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 7.09.2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych (Dz. Urz. UE L 2005, nr 255, s. 22 ze zm.).

¹⁷ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. 2001, Nr 106, poz. 1148 ze zm.), dalej przytaczana jako k.p.w.

¹⁸ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. 1997, Nr 89, poz. 555 ze zm.).

¹⁹ D. Pęchorzewski (red.), *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 383.

postępowanie wszczyna z urzędu²⁰. Należy jednak zauważyć, że legitymację procesową ministra wywieść można z wykładni art. 17 § 3 k.p.w. Zgodnie z tym przepisem organom administracji rządowej i samorządowej, organom kontroli państwowej i kontroli samorządu terytorialnego, a także strażom gminnym (miejskim) uprawnienia oskarżyciela publicznego przysługują jedynie w przypadku, gdy w zakresie swojego działania ujawniły wykroczenie i wystąpiły z wnioskiem o ukaranie.

Warto przypomnieć, że w już nieobowiązującym (od 1 stycznia 2003 r.) art. 193a ust. 1 u.g.n. wprost przewidziano uprawnienie ministra do składania wniosków o ukaranie w sprawach z art. 198. Ponadto, minister uprawniony był do przeprowadzania kontroli posiadania uprawnień. Uzasadnienie ustawy, która uchylała wspomniany przepis wskazywało, że jest on zbędny, zaś wykreślenie motywowane było potrzebą dostosowania omawianej ustawy do ustawy o swobodzie działalności gospodarczej²¹. Za P. Czechowskim uznać należy, że jeśli, zgodnie z omawianą ustawą, minister orzeka o karach dyscyplinarnych stosowanych wobec rzeczoznawców majątkowych, to tym bardziej ma on prawo – na podstawie art. 17 § 3 k.p.w. – do składania wniosków o ukaranie tych osób, które pomimo braku odpowiednich uprawnień wykonywały czynności z zakresu rzeczoznawstwa majątkowego. Odnosi się to do przypadków, kiedy w związku ze złożoną skargą na czynności rzeczoznawcy zostanie stwierdzone, że osoba, której skarga dotyczy, nie posiada uprawnień rzeczoznawcy majątkowego²².

Warto także wspomnieć o art. 17 § 4 k.p.w., który stanowi, że w sprawach o wykroczenia, w drodze rozporządzenia Rada Ministrów może nadać uprawnienia oskarżyciela publicznego także innym instytucjom państwowym, samorządowym lub społecznym. Rada Ministrów przy tym określa zakres spraw, w których w granicach swojego działania mogą one występować z wnioskiem o ukaranie za ujawnione przez siebie wykroczenia, mając na względzie zakres ustawowych uprawnień takich instytucji, a także potrzebę ochrony dóbr, które są szczególnie narażone na naruszenia ze strony sprawców wykroczeń.

Sankcje prawne za naruszenie przepisów

Prowadzenie bez uprawnień działalności zawodowej w zakresie rzeczoznawstwa majątkowego (z wyjątkami przewidzianymi w art. 198a u.g.n.) zagrożone jest karą aresztu, grzywny oraz ograniczenia wolności, które orzeka się – jak już wcześniej wspomniano – w postępowaniu w sprawach o wykroczenia. Zgodnie z art. 198 ust. 2 u.g.n. tej samej karze podlega podmiot, który prowadzi działalność w zakresie szacowania nieruchomości na terytorium RP powierzający określanie wartości nieruchomości osobie niemającej uprawnień rzeczoznawcy majątkowego²³. W tym miejscu należy przytoczyć treść wyroku z 8 kwietnia 2014

²⁰ J. Jaworski, *op. cit.*, s. 1415.

²¹ P. Wojciechowski, [w:] P. Czechowski (red.), *op. cit.*, s. 124 i n.

²² *Ibidem*.

²³ Zobacz: L. Klat-Wertelecka, [w:] E. Klat-Górska, L. Klat-Wertelecka, *op. cit.*, s. 250 i n.

r., w którym NSA w Warszawie stwierdził, że nie ma podstaw prawnych, aby zastosować reguły wskazane w art. 45 § 1 k.w. do zachowań podlegających odpowiedzialności dyscyplinarnej na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z zasadami, które obowiązują w kodeksie wykroczeń, przedawnienie zostało przewidziane dla czynów określonych w Dziale VI u.g.n. Natomiast odpowiedzialność dyscyplinarna uregulowana została w Dziale V u.g.n., przede wszystkim w jego rozdziale 4. Już z uwagi na sam fakt, że postępowanie dyscyplinarne z tytułu odpowiedzialności zawodowej jest postępowaniem represyjnym, nie może oznaczać automatycznego przenoszenia do niego reguł, które obowiązują w rozumianym szeroko postępowaniu karnym, przy braku jednoznacznych odesłań w tym zakresie²⁴.

Jak już wcześniej wspomniano, kto dopuszcza się omawianego wykroczenia, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny, przy czym zarówno o rodzaju, jak i wysokości kary decyduje sąd²⁵. W ustawie nie została jednak określona wysokość kar wskazanych w tym przepisie. Dlatego też w tym przypadku zastosowanie mają przepisy kodeksu wykroczeń, które określają górną granicę wspomnianych kar. Kara aresztu, zgodnie z art. 19 tej ustawy, wymierzana jest w dniach i trwa od 5 do 30 dni, kara ograniczenia wolności trwa 1 miesiąc (art. 20§1), zaś grzywnę wymierza się w wysokości od 20 do 5.000 zł (art. 24§1).

Jeśli chodzi zaś o wykroczenie określone w art. 198 ust. 2 u.g.n., sprawcą może być jedynie taka osoba, która prowadzi działalność w zakresie szacowania nieruchomości, jednakże w tej sytuacji nie mamy do czynienia z zawężeniem kręgu podmiotów, które zdadne są do popełnienia wykroczenia, gdyż nie zostały wskazane żadne szczególne właściwości sprawcy. Działalność w zakresie szacowania może być natomiast prowadzona przez każdego. Treść omawianego przepisu, w związku z art. 174 ust. 6 u.g.n. wskazuje, że wykroczenie to może zostać popełnione nie tylko przez osobę, która w sensie formalnym posiada status przedsiębiorcy²⁶. Podkreślić tu należy znamię czasownikowe, które obejmuje działalność gospodarczą w sensie materialnym, co oznacza prowadzenie pewnej aktywności – szacowanie nieruchomości. A zatem, na płaszczyźnie omawianego przepisu, posiadaniu przez sprawcę statusu przedsiębiorcy w rozumieniu u.s.d.g. nie można przypisać decydującego znaczenia przy powstaniu odpowiedzialności z tytułu wykroczeń²⁷.

Wyłączenia

Przepisu o odpowiedzialności karnej (art. 198 ust. 1 pkt 1 u.g.n.) nie stosuje się do odpowiednich podmiotów wskazanych w art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. a i b

²⁴ Wyrok NSA z dnia 8.04.2014 (sygn. akt II GSK 191/13) Lex nr 1485512.

²⁵ E. Bończak-Kucharczyk, *op. cit.*, s. 221 i n.

²⁶ Osoba posiadająca w sensie formalnym status przedsiębiorcy, czyli taka osoba, która na zasadach określonych w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej podjęła działalność gospodarczą.

²⁷ P. Wojciechowski, [w:] P. Czechowski (red.), *op. cit.*, s. 124 i n.

ustawy o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa ta stanowi bowiem, że dopuszczalna jest możliwość czasowego świadczenia usług przez usługodawcę z innego państwa członkowskiego, zgodnie z zasadami określonymi w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską bądź w postanowieniach umów, które regulują swobodę świadczenia usług, przy czym nie ma konieczności uzyskania przez niego wpisu do rejestru przedsiębiorców lub ewidencji działalności gospodarczej²⁸. Artykułu 198 nie stosuje się zatem do usługodawców: osób fizycznych, osób prawnych albo jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, z innych państw członkowskich, nieprowadzących działalności gospodarczej, które czasowo oferują bądź świadczą usługi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jak również do przedsiębiorców z innych państw członkowskich, którzy wykonują działalność gospodarczą zgodnie z przepisami obowiązującymi w tym państwie, zaś na terytorium RP oferują bądź świadczą usługę czasowo²⁹.

Artykuł 198a nie wskazuje, że osoby z innych państw, w tym innym państwie świadczyć mają usługi polegające na szacowaniu nieruchomości. Jednakże, bez względu na przedmiot działalności, która prowadzona jest w innym państwie, osoba taka nie podlega odpowiedzialności na podstawie art. 198 ust. 1 u.g.n. czasowo oferując bądź świadcząc na terytorium RP usługi z zakresu rzeczoznawstwa majątkowego, które polegają na określaniu wartości nieruchomości, jak również maszyn oraz urządzeń związanych trwale z nieruchomością³⁰.

Orzeczenie środka karnego zakazu wykonywania określonego zawodu lub prowadzenia określonej działalności gospodarczej

Nie można pominąć faktu, że jeśli działanie w zakresie prowadzenia bez uprawnień zawodowych działalności zawodowej w zakresie rzeczoznawstwa majątkowego wypełnia znamiona przestępstwa, wówczas sąd może orzec zakaz wykonywania określonego zawodu lub prowadzenia określonej działalności gospodarczej. Zgodnie bowiem z art. 41 § 1 k.k., jeśli sprawca przy popełnieniu przestępstwa nadużyje stanowiska lub wykonywanego zawodu albo okaże, że dalsze zajmowanie stanowiska bądź wykonywanie zawodu zagraża istotnym dobrom chronionym prawem, wówczas sąd może orzec zakaz zajmowania określonego stanowiska lub wykonywania określonego zawodu. Ponadto, sąd może orzec zakaz prowadzenia określonej działalności gospodarczej

²⁸ Art. 4 ust. 1 ustawy o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; czasowe świadczenie usług przez wspomnianego usługodawcę może się wiązać z obowiązkiem uzyskania odpowiedniego certyfikatu, licencji, koncesji, zgody, zezwolenia, wpisu do rejestru działalności regulowanej bądź innego właściwego rejestru, jeśli obowiązek taki został nałożony przez przepisy odrębnych ustaw, ze względu na bezpieczeństwo publiczne, porządek publiczny, zdrowie publiczne, albo ochronę środowiska naturalnego (ust. 2).

²⁹ Zgodnie z art. 198a u.g.n., który dodany został przez ustawę z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie zawodu (Dz. U. 2013, Nr 0, poz. 829).

³⁰ P. Wojciechowski, [w:] P. Czechowski (red.), *op. cit.*, s. 124 i n.

w przypadku skazania za przestępstwo popełnione w związku z prowadzeniem takiej działalności, jeśli dalsze jej prowadzenie zagraża istotnym dobrom chronionym prawem. Należy jednak rozważyć, czy o wspomnianej działalności gospodarczej mowa jest tylko wtedy, gdy jest ona prowadzona po spełnieniu warunków formalnych wskazanych w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej i innych ustawach, czy może występuje także wtedy, gdy określony rodzaj prowadzonej działalności posiada cechy wskazane w definicji działalności gospodarczej, chociażby osoba, która ją prowadzi nie spełniała formalnych wymogów, takich jak np. rejestracja.

Artykuł 2 u.s.d.g. stanowi, że działalnością gospodarczą jest zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły. Należy zgodzić się z poglądem W. Dadaka, że niezależnie od wymogów formalnych, które osoby prowadzące działalność gospodarczą powinny spełniać, działalność taka ma miejsce. Wprawdzie wymogi te mają znaczenie w sferze obowiązków, które wykonywane są w związku z prowadzoną działalnością, jednakże nie decydują o jej charakterze. A zatem, określony w art. 41 § 2 k.k. zakaz prowadzenia określonej działalności gospodarczej może dotyczyć działalności, która spełnia wymogi z art. 2 u.s.d.g. bez względu na to, czy prowadzono ją zgodnie z wymaganiami związanymi z jej prowadzeniem. Wynika z tego, omawiany zakaz może dotyczyć również działalności faktycznie wykonywanej, chociaż nie zostałaby ona zgłoszona do ewidencji działalności gospodarczej³¹.

Należy jednak zastanowić się nad tym, jaka jest zależność pomiędzy „działalnością gospodarczą” a „działalnością zawodową”. Wyróżnienie działalności zawodowej w działalności gospodarczej służyć ma podkreśleniu, że działalność gospodarcza cechuje się profesjonalnym wykonywaniem czynności przez osobę, która taką działalność prowadzi. Działalność zawodowa jest specyficznym rodzajem wykonywania działalności gospodarczej, jeżeli jest wykonywana w sposób prawnie samodzielny, a zatem we własnym imieniu. Wymieniony warunek spełniony jest w sytuacji wykonywania zawodów regulowanych (w tym wolnych zawodów) przez przedsiębiorców³². Jednakże o wyborze przez sąd odpowiedniego rodzaju środka karnego przesądzać powinien fakt, czy do popełnienia przestępstw wykorzystane zostały uprawnienia zawodowe, czy może uprawnienia, które związane są z prowadzeniem działalności gospodarczej³³. Należy dodać, że zgodnie z art. 43 k.k. omówione środki karne orzeka się w latach, od roku do lat 10.

³¹ W. Dadak, *Rola środka karnego zakazu prowadzenia działalności gospodarczej w zapobieganiu przestępczości*, „Prokuratura i Prawo” 2010, nr 4, s. 92-93.

³² A. Waligórski, [w:] S. Włodyka (red.), *System prawa handlowego. Prawo handlowe – część ogólna*, t. 1, Warszawa 2009, s. 94; M. Szydło, *Pojęcie działalności gospodarczej na gruncie nowej ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*, „Przegląd Sądowy” 2005, nr 2, s. 27; cyt. za: W. Dadak, *op. cit.*, s. 94.

³³ W. Dadak, *op. cit.*, s. 95.

Zakończenie

Katalog kar za omawiane wykroczenia, jak również dotychczasowa praktyka wskazują, że nadal wiele osób podejmuje decyzję o prowadzeniu działalności, nie mając do tego odpowiednich uprawnień. Wydaje się, że także w sensie ekonomicznym bardziej się ono opłaca (niż prowadzenie legalnej działalności zawodowej), bowiem w tym przypadku osoba prowadząca czynności poddaje się zarówno kontroli, jak i obowiązkom, a także zawodowo odpowiada za wykonaną usługę. Należy bowiem zauważyć, że uzyskanie uprawnień zawodowych wiąże się z większym kosztem, niż ewentualne ukaranie grzywną. Co ciekawe, przystępujący do postępowania kwalifikacyjnego kandydat do określonego zawodu, nie może być karany za określone przestępstwa, a na gruncie omawianego artykułu mamy do czynienia z wykroczeniami. Dlatego też osoba, która odpowiadała na podstawie art. 198 u.g.n. może przystąpić do postępowania kwalifikacyjnego, a tym samym otrzymać odpowiednie uprawnienia³⁴.

Sam fakt prowadzenia działalności zawodowej bez uprawnień zawodowych w zakresie rzeczoznawstwa majątkowego jest jedynie wykroczeniem, jednakże sąd może orzec zakaz wykonywania określonego zawodu lub prowadzenia określonej działalności gospodarczej, jeśli działania sprawcy wypełnią znamiona przestępstwa.

³⁴ J. Jaworski, *op. cit.*, s. 1419.

Tytuł

Prowadzenie bez uprawnień zawodowych działalności zawodowej
w zakresie rzeczoznawstwa majątkowego w świetle przepisów
ustawy o gospodarce nieruchomościami

Streszczenie

W niniejszym artykule opisano kwestię prowadzenia bez uprawnień zawodowych działalności zawodowej w zakresie rzeczoznawstwa majątkowego, polegającej na określaniu wartości nieruchomości, a także maszyn i urządzeń trwale związanych z nieruchomością. Określono, na czym polega wspomniana działalność, wyjaśniono podstawowe zagadnienia, a także wskazano, jakie kary grożą sprawcy wykroczenia z art. 198 u.g.n. i wymieniono wyłączenia. O ile zachowanie określone w przepisach karnych u.g.n. jest wykroczeniem, o tyle działania osoby prowadzącej wspomnianą działalność zawodową mogą, w pewnych przypadkach, wypełniać znamiona przestępstwa. W drugim z wymienionych przypadków, sąd może orzec zakaz wykonywania określonego zawodu lub prowadzenia określonej działalności gospodarczej, co również pokrótce zostało omówione w niniejszej pracy. Oparto się na przepisach takich ustaw jak: ustawa o gospodarce nieruchomościami, kodeks wykroczeń, kodeks karny, ustawa o swobodzie działalności gospodarczej.

Słowa kluczowe

gospodarka nieruchomościami, rzeczoznawstwo majątkowe,
działalność zawodowa, uprawnienia zawodowe, wykroczenie

Title

Occupational activity without professional qualifications in the field of expert
opinions property in against the provisions of the Law on Real Estate

Summary

This article describes the of conducting without professional qualifications professional activity relating to property expert opinion, which consists in determining the value of real estate, and machinery and equipment permanently linked to real estate. It was determined what this activity, explained the basic issues and also indicated that the penalties malfeasant art. 198 of the Act and exclusion lists. The behavior specified in the provisions of criminal law is a misdemeanor, but the actions of the person established professional may, in certain cases, to fill a features of a criminal offence. In the latter case, the court may order a ban on a particular profession or an economic activity, which is also discussed in this paper. Based on the laws: the Law on Real Estate Management, code of petty offences, Penal Code, the Economic Activity Act.

Keywords

real estate management, property expertise, professional activity, professional
qualifications, misdemeanor

ROZDZIAŁ X

Szczególna rola notariusza w zapewnieniu bezpieczeństwa obrotu nieruchomościami

Podstawę gospodarki wolnorynkowej oraz demokratycznego państwa prawnego stanowi bezpieczny, pewny i wiarygodny obrót nieruchomościami. Bardzo istotny pod tym względem zakres kompetencji, ze względu na znaczenie i wagę prawa własności, państwo przeniosło na notariusza¹. Dlatego, traktując o przeciwdziałaniu negatywnym zjawiskom na rynku nieruchomości, nie sposób pominąć jego znamiennej roli. Zgodnie ze słowami A. Wudarskiego: „Fundamentem bezpieczeństwa obrotu prawnego na nieruchomościach jest efektywna współpraca notariatu z systemem wieczystoksięgowym”². Rola obu instytucji stale rośnie. Wraz z wejściem w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 650/2012 z dnia 4 lipca 2012 roku³, notariuszom został powierzony nowy zakres kompetencji. Dla realizacji celów rozporządzenia zostali uznani jako sąd. Opracowanie ma na celu zaakcentowanie istotnych dla bezpieczeństwa obrotu nieruchomościami zagadnień i instytucji. Ze względu na obszerność problematyki, zostały one omówione jedynie w zarysie.

Notariusz jako osoba zaufania publicznego

Notariusz jest osobą zaufania publicznego, powołaną do dokonywania czynności notarialnych o charakterze dokumentów urzędowych⁴. Kancelaria notarialna stanowi niejednokrotnie pierwsze miejsce, do którego kierują się strony, pragnące dokonać zmiany prawa własności lub innego prawa majątkowego (w drodze czynności prawnych *inter vivos* oraz *mortis causa*), a także innych zdarzeń prawnych⁵. Co istotne, konieczność zachowania przez notariusza

¹ A. Oleszko, A. Wudarski, *Rola ksiąg wieczystych oraz notariatu w zapewnieniu bezpieczeństwa obrotu nieruchomościami w polskim i niemieckim systemie prawnym – zagadnienia wybrane*, „Rejent” 2015, nr 5, s. 90 oraz P. Mysiak, *Zainicjowanie postępowania wieczystoksięgowego w kontekście bezpieczeństwa obrotu nieruchomościami*, „Rejent” 2008, nr 1, s. 117.

² A. Wudarski, *Funkcje ksiąg wieczystych w ujęciu prawnoporównawczym*, „Rejent” 2015, nr 5, s. 12.

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 650/2012 z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń, przyjmowania i wykonywania dokumentów urzędowych dotyczących dziedziczenia oraz w sprawie ustanowienia europejskiego poświadczenia spadkowego (Dz. Urz. UE L 2012, poz. 107).

⁴ Ustawa z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie (Dz. U. 2014, Nr 0, poz. 164, tekst jednolity ze zm.), art. 1 § 1 oraz art. 2 § 2.

⁵ A. Oleszko, A. Wudarski, *op. cit.*, s. 87.

staranności zawodowej dotyczy nie tylko stron czynności notarialnej, ale także osób trzecich – to znaczy wszystkich, dla których czynności takie mogą powodować skutki prawne⁶. Powinien być gwarantem bezpiecznego obrotu cywilnoprawnego i dobrych praktyk w tym przedmiocie. Rejent świadczy pomoc w zakresie kreowania stosunków prawnych, nadaje kształt prawny interesom majątkowym, czuwa nad przestrzeganiem prawa oraz nad bezpieczeństwem obrotu, zapobiega powstawaniu sporów, dokonuje wstępnej kontroli zgodności czynności notarialnych z prawem, decyduje o losach stosunków gospodarczych na przyszłość oraz udziela stronom niezbędnych wyjaśnień dotyczących dokonywanej czynności.

Zgodnie z doktryną, kierując się interesem publicznym i będąc organem quasi-sądowym, sprawuje tak zwany „prewencyjny wymiar sprawiedliwości”⁷, związany z „przymusem notarialnym”. Jako jurysdykcję prewencyjną realizowaną przez notariusza należy rozumieć obowiązek dokonywania czynności notarialnych zgodnie z prawem (art. 79 ustawy Prawo o notariacie) i z zachowaniem staranności zawodowej (art. 49) oraz obowiązek odmówienia sporządzenia czynności notarialnych sprzecznych z prawem (art. 81)⁸. Ponadto, zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego z 2013 roku⁹, notariusz powinien odmówić dokonania czynności notarialnej sprzecznej, w jego ocenie, z zasadami współżycia społecznego, jeśli sprzeczność taka wynika „z treści zamierzonej czynności notarialnej lub z okoliczności jej dokonywania”, bowiem przepis art. 58 § 2 k.c. jest dla niego wiążący. Zgodnie z zasadą legalizmu, przestrzeganie prawa w szerokim ujęciu, jest pierwszoplanowym i podstawowym obowiązkiem notariusza. Poprzez odmowę sporządzenia czynności notarialnej, rejent dokonuje swoistej prejudycjalnej oceny z punktu widzenia zgodności z szeroko pojętym prawem. Uwzględnia tym samym nie tylko dobro strony żądającej dokonania takiej czynności, ale także interes publiczny.

Prewencyjne eliminowanie czynności, a nie jedynie nakłanianie stron do głębszej refleksji nad ich konsekwencjami, jest bardzo istotne, nawet gdy wadliwość umowy może mieć jedynie potencjalny charakter. Notariusz odgrywa aktywną rolę już na etapie zawierania umowy – gdy przeświadczenie o możliwości zaistnienia jakiegokolwiek ryzyka jest zazwyczaj znikome¹⁰. Zgodnie z opinią R. Greszty: „Wystarczy, jeżeli notariusz przekona się, że oczywiste jest, iż skutki zawartej umowy groziłyby rażącym pokrzywdzeniem osoby słabszej ekonomicznie wobec kontrahenta, a do tego przedsiębiorcy

⁶ R. Greszta, *Staranność zawodowa a podstawy odpowiedzialności prawnej notariusza*, „Rejent” 2009, nr 9, s. 20; patrz także art. 80 § 2 i 3 ustawy Prawo o notariacie.

⁷ Zobacz: J. Kuropatwiński, *Jurydyczna konstrukcja podstawy wpisu do księgi wieczystej*, „Rejent” 2015, nr 5, s. 172-175; uchwała SN z dnia 7.12.2010 r. (sygn. akt III CZP 86/10) Lex nr 621703; uchwała SN z dnia 8.03.2013 r. (sygn. akt III CZP 5/13) Lex nr 1294199.

⁸ Art. 79, 49 i 81 ustawy Prawo o notariacie.

⁹ Uchwała SN z dnia 18.12.2013 r. (sygn. akt III CZP 82/13) Lex nr 1523411.

¹⁰ *Ibidem*.

i profesjonalisty – uczestnika obrotu prawnego”¹¹. – sytuacja taka może dotyczyć na przykład szeroko omawianej w doktrynie, niezwykle kontrowersyjnej problematyki umów o przewłaszczenie na zabezpieczenie.

Sprawowanie przez notariuszy ich ustawowych funkcji należy rozpatrywać przez pryzmat zadań samorządu zawodowego, który ci tworzą z mocy prawa. Organy samorządu notarialnego czuwają nad należytyim wykonywaniem obowiązków nie tylko przez notariuszy, ale także zastępców i aplikantów¹². Niedochowanie staranności zawodowej rejenta ocenia się zazwyczaj przez pryzmat odpowiedzialności cywilnej i dyscyplinarnej. Zarzut braku staranności zawodowej można przypisać mu także na gruncie ustawy Ordynacja podatkowa¹³.

Jak wskazuje się w literaturze, najczęściej dokumentowanymi w praktyce notarialnej umowami, które dotyczą nieruchomości, są umowy sprzedaży¹⁴. Niezależnie jednak od rodzaju, każda czynność notarialna musi zapewniać wszystkim jej uczestnikom oraz osobom trzecim bezpieczeństwo prawne”¹⁵.

Prawo ksiąg wieczystych

Jak wskazał A. Oleszko: „Warunkiem bezpieczeństwa i pewności obrotu prawnego są przewidziane przez państwo mechanizmy zapewniające niezwłoczne ujawnienie zmian stanu prawnego nieruchomości w ogólnie dostępnych rejestrach publicznych”¹⁶. Własność i inne prawa na nieruchomościach zostały zorganizowane przez ustawodawcę w oparciu o instytucję ksiąg wieczystych¹⁷. Ich celem jest ujawnienie praw rzeczowych, praw osobistych oraz roszczeń na nieruchomościach¹⁸, które są objęte domniemaniem prawdziwości i chronione rękojmnią wiary publicznej ksiąg wieczystych. Rękojmia osłania tych, na czyją rzecz osoby uprawnione według ksiąg dokonują rozporządzeń wpisanymi prawami, chyba że rozporządzenia są nieodpłatne albo dokonywane na rzecz nabywców działających w złej wierze¹⁹. Prowadzenie ksiąg wieczystych zostało oparte na systemie realnym, który

¹¹ A. Oleszko, *Prawo o notariacie, księgi wieczyste, postępowanie wieczystoksięgowe*, Warszawa 2014, s. 23-24.

¹² Art. 26 § 1 ustawy Prawo o notariacie; A. Oleszko, *Prawo o notariacie ...*, s. 15 [za:] R. Greszta, *Sprawowanie pieczy samorządu notarialnego nad przestrzeganiem konkurencji zawodowej notariuszy*, [w:] A. Dańko-Rezler, A. Oleszko, R. Pastuszko (red.), *Rozprawy z prawa prywatnego oraz notarialnego. Księga dedykowana prof. Maksymilianowi Pazdanowi*, Warszawa 2014, s. 175 i n.

¹³ A. Oleszko, A. Wudarski, *op. cit.*, s. 89; Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. 2015, Nr 0, poz. 613, tekst jednolity ze zm.).

¹⁴ Zob.: E. Janeczko, *Wzory aktów notarialnych*, Warszawa 2014, s. 296.

¹⁵ A. Oleszko, A. Wudarski, *op. cit.*, s. 90 oraz R. Greszta, *op. cit.*, s. 24.

¹⁶ A. Oleszko, *Prawo o notariacie ...*, s. 12.

¹⁷ *Ibidem*, s. 17-18 [za:] J. Wasilkowski, *Znaczenie wpisu do księgi wieczystej według prawa rzeczowego, „Państwo i Prawo” 1947, z. 4, s. 16 i n.*

¹⁸ Zob. art. 16 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. 2013, Nr 0, poz. 707, tekst jednolity ze zm.); szerzej: P. Mysiak, *op. cit.*, s. 138.).

¹⁹ Art. 6 ustawy o księgach wieczystych i hipotece.

stanowi specyfikę ustroju polskich ksiąg wieczystych. Zgodnie z jego założeniem, dla każdej nieruchomości zakłada się i prowadzi odrębną księgę – bez względu na zmiany dotyczące właściciela.

Stan prawny nieruchomości to prawa i roszczenia wpisane w działach II, III i IV księgi wieczystej. W dziale I znajdują się informacje dotyczące oznaczenia nieruchomości oraz praw związanych z własnością²⁰. Księgi wieczyste powinny dawać pełny, rzeczywisty i wierny obraz ich stanu prawnego. Zaistnienie jakiegokolwiek rozbieżności pomiędzy stanem prawnym nieruchomości ujawnionym w księdze wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym, może doprowadzić do kolizji między bezpieczeństwem obrotu i interesem osób, których prawa nie są ujawnione w księdze lub są ujawnione w sposób niewłaściwy²¹. Zdarzeniami prawnymi powodującymi niezgodność są zmiany w stanie prawnym nieruchomości nieujawnione w księdze wieczystej, takie jak na przykład śmierć wpisanego właściciela czy zasiedzenie nieruchomości objętej księgą. W przypadku zaistnienia kolizji pomiędzy domniemaniem prawa wynikającego z wpisu w księdze wieczystej oraz domniemaniem prawa wynikającego z posiadania, rozstrzyga się na korzyść wpisu. Daje on bowiem większą pewność istnienia prawa niż stan faktyczny w postaci posiadania²². I tak na przykład ograniczone prawo rzeczowe na nieruchomości, które jest ujawnione w księdze wieczystej, ma pierwszeństwo przed takim prawem w księdze nieujawnionym.

Notariusz sporządza akt notarialny, gdy obowiązek taki wynika z mocy ustawy albo z woli stron. Zachowanie formy aktu notarialnego jest konieczne między innymi do przeniesienia własności nieruchomości oraz oddania gruntu w użytkowanie wieczyste (a także jego przedłużenia)²³.

Rola notariusza w postępowaniu wieczystoksięgowym

Na spójny system zapewniający bezpieczeństwo obrotu cywilnoprawnego w Polsce składają się następujące, ściśle ze sobą związane, instrumenty prawne: ustawa Prawo o notariacie, ustawa o księgach wieczystych i hipotece, postępowanie wieczystoksięgowe uregulowane w kodeksie postępowania cywilnego oraz rozporządzenie w sprawie zakładania i prowadzenia ksiąg wieczystych w systemie informatycznym²⁴. Pozwalają one zminimalizować nieformalny obrót nieruchomościami z wyłączeniem sporu o prawo, ewentualnie zapewnić obowiązek założenia dla nich nowych ksiąg wieczystych. Ponadto, bezpieczeństwo obrotu determinują rodzaje

²⁰ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 21.11.2013 r. w sprawie zakładania i prowadzenia ksiąg wieczystych w systemie informatycznym (Dz. U. 2013, Nr 0, poz. 1411 ze zm.).

²¹ H. Ciepla, E. Bałan-Gonciarz, *Ustawa o księgach wieczystych i hipotece. Komentarz po nowelizacji prawa hipotecznego. Wzory wniosków o wpis. Wzory wpisów do księgi wieczystej*, Warszawa 2011, s. 28.

²² *Ibidem*.

²³ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. 2014, Nr 0, poz. 121, tekst jednolity ze zm.), art. 158, 234 i 236.

²⁴ Wyrok TK z dnia 3.07.2007r. (sygn. akt SK 1/06) Lex nr 299959.

nieruchomości, które wskazują różne reżimy prawne (np. wpisy deklaratoryjne oraz konstytutywne, stanowiące przesłanki powstania praw na tych nieruchomościach)²⁵.

Niezbędnym ogniwem, łączącym obrót prawny z systemem wieczystoksięgowym, jest notariat. Udział notariusza nie sprowadza się jedynie do sporządzenia aktu notarialnego. Obejmuje bowiem wiele dodatkowych obowiązków.

Przed sporządzeniem aktu notarialnego, w gestii rejenta leży ustalenie rzeczywistego stanu prawnego nieruchomości – nawet wbrew treści wpisu w księdze wieczystej. W ramach obowiązku zachowania staranności zawodowej i uczynienia zadość zasadom prawa ksiąg wieczystych, powinien zapoznać się nie tylko z treścią wpisu, ale także z jego podstawami - dokumentami złożonymi w aktach księgi wieczystej. Ma to doniosłe znaczenie przede wszystkim dla dokonania oceny sytuacji prawnej nieruchomości stanowiącej przedmiot zawieranej umowy. Ponadto, zgodnie z uwagą A. Oleszko: „(...) bazując tylko na zapoznaniu się z podstawą prawną dokonanego wpisu notariusz może uświadomić sobie, że w konkretnym wypadku może sporządzić daną umowę sprzedaży wyłącznie o skutkach zobowiązujących, ponieważ z dokumentu, stanowiącego podstawę wpisu ujawnionej w księdze wieczystej nieruchomości wynika, iż przysługuje ustawowe prawo pierwokupu”²⁶. W przypadku możliwości zaistnienia jakiegokolwiek ryzyka związanego z zawarciem umowy, strona powinna być o tym właściwie pouczona, a stosowne pouczenia znaleźć się w treści aktu notarialnego – jako dowód zachowania przez notariusza należytej staranności. Dotyczy to także wszelkich wzmianek o wpłynięciu wniosku o wpis. Wzmianka nie wpływa bezpośrednio na stan prawny nieruchomości, jednakże ostrzeża, iż może on ulec zmianie po uwzględnieniu wniosku.

Co do zasady postępowanie wieczystoksięgowe jest wszczynane na wniosek, co stanowi skuteczną metodę służącą jego usprawnieniu oraz ujawnieniu aktualnego stanu prawnego nieruchomości”²⁷. Legitymację do złożenia wniosku o wpis w księdze wieczystej ma właściciel nieruchomości, użytkownik wieczysty, osoba, na rzecz której wpis ma nastąpić, wierzyciel, jeżeli przysługuje mu prawo, które może być wpisane w księdze, a w sprawach dotyczących obciążeń powstałych z mocy ustawy – także uprawniony organ²⁸. Właściciel nieruchomości (gruntowej, budynkowej oraz lokalowej) jest obowiązany do niezwłocznego złożenia wniosku o ujawnienie swojego prawa w księdze wieczystej, a jeśli dla danej nieruchomości księga wieczysta nie jest prowadzona – także jej założenia²⁹. Dotyczy to głównie nabycia własności na skutek zdarzenia prawnego – na przykład dziedziczenia, zasiedzenia czy

²⁵ A. Oleszko, *Prawo o notariacie* ..., s. 13.

²⁶ A. Oleszko, *Uzgodnienie stanu prawnego nieruchomości w zakresie podstawy dokonanego wpisu prawa własności w księdze wieczystej*, „Rejent” 2007, nr 1, s. 22-23.

²⁷ P. Mysiak, *op. cit.*, s. 118

²⁸ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. 2014, Nr 0, poz. 101, tekst jednolity ze zm.), art. 626² § 5.

²⁹ Art. 35 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece.

uwłaszczenia. Jeśli do nabycia własności dochodzi w drodze czynności prawnej, obowiązek ten obciąża notariusza³⁰.

Obowiązek zamieszczenia w akcie notarialnym wniosku wieczystoksięgowego wynika z ustawy i dotyczy aktów, które w swej treści zawierają przeniesienie, zmianę lub zrzeczenie się prawa ujawnionego w księdze wieczystej albo ustanowienie prawa podlegającego ujawnieniu w księdze wieczystej, bądź obejmuje czynność przenoszącą własność nieruchomości, chociażby dla tej nieruchomości nie była prowadzona księga wieczysta³¹. Obowiązek ten ma bezwzględny charakter – strony nie mogą z niego zwolnić notariusza. Niedopełnienie przedmiotowej powinności może skutkować nałożeniem na rejenta odpowiedzialności prawnej (dyscyplinarnej, odszkodowawczej). Niezamieszczenie w akcie wniosku nie wpływa na ważność dokonanej czynności prawnej i, niezależnie od odpowiedzialności notariusza, zobowiązuje nabywcę od złożenia wniosku o wpis – pod rygorem odpowiedzialności odszkodowawczej³². Zgodnie z art. 626⁴ k.p.c., przekazanie przez rejenta wniosku zawartego w akcie notarialnym traktuje się jako złożenie wniosku przez uprawnionego. Należy jednakże podkreślić, iż notariusz nie jest wnioskodawcą w postępowaniu wieczystoksięgowym³³. Choć w orzecnictwie i doktrynie można spotkać się z różnymi stanowiskami, to na szczególną uwagę zasługuje opinia, zgodnie z którą notariusz nie przekazuje wniosku do sądu jako pełnomocnik procesowy, pośrednik, czy posłaniec ani nie staje się uczestnikiem postępowania wieczystoksięgowego. Wszelkie braki formalne uzupełnia sam wnioskodawca³⁴.

Notariusz ma obowiązek przesłania sądowi wieczystoksięgowemu wypisu aktu notarialnego, zawierającego wniosek o wpis do księgi wieczystej wraz z dokumentami stanowiącymi podstawę wpisu – w terminie trzech dni od sporządzenia aktu³⁵. Niedopełnienie tego obowiązku może skutkować również nałożeniem na notariusza odpowiedzialności odszkodowawczej. W doktrynie zaleca się delimitację dokumentów w postępowaniu wieczystoksięgowym. Oznacza to, iż do wypisu przesyłanego do sądu powinny zostać dołączane jedynie takie, które stanowią podstawę wpisu. Sąd nie bada ani nie ustala, czy określony w nich stan prawny jest zgodny z rzeczywistym stanem. Kluczowe jest, czy strona na podstawie dołączonych do wniosku dokumentów może wywieść swoje następstwo prawne bądź wykazać swój tytuł prawny do nieruchomości³⁶.

³⁰ H. Ciepla, E. Bałan-Gonciarz, *op. cit.*, s. 75.

³¹ Art. 92 § 4 ustawy Prawo o notariacie.

³² A. Oleszko, A. Wudarski, *op. cit.*, s. 96-97.

³³ *Ibidem*.

³⁴ Na przykład: A. Oleszko, *Prawo o notariacie* ... s. 29; por. A. Zieliński (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 1050 oraz uchwała SN z dnia 8.03.2013 r. (sygn. akt III CZP 5/13) Lex nr 1294199.

³⁵ Art. 92 § 4 ustawy Prawo o notariacie.

³⁶ A. Oleszko, A. Wudarski, *op. cit.*, s. 88.

Wydaje się racjonalnym, aby przy przeniesieniu prawa własności nieruchomości, nabywca zapoznał się we własnym interesie w czym posiadaniu nieruchomości ta się znajduje, a także z treścią jej księgi wieczystej³⁷.

Cechę charakterystyczną naszego systemu prawnego stanowi fakt, iż kompetencja sądu do działania z urzędu została ograniczona do minimum³⁸. Zgodnie z art. 626¹ § 1 k.p.c., sprawy w postępowaniu wieczystoksięgowym są rozpoznawane na posiedzeniu niejawnym (to wyjątek od wprowadzonej w art. 608 k.p.c. reguły, zgodnie z którą sprawy z zakresu prawa rzeczowego są rozpoznawane na rozprawie). Sąd rozstrzyga jedynie, czy zachodzą przesłanki dokonania wpisu (art. 626⁸ § 2 k.p.c.) albo przesłanki uzasadniające oddalenie wniosku (art. 626⁹ § 9 k.p.c.). W przedmiotowym postępowaniu nie zapadają materialnoprawne rozstrzygnięcia³⁹. Sąd, działając z urzędu, w razie stwierdzenia niezgodności stanu prawnego ujawnionego w księdze wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym, dokonuje wpisu ostrzeżenia, który wyłącza działanie rękami wiary publicznej ksiąg wieczystych. Instytucja ostrzeżenia oraz przewidziane prawnie kompetencje sądu do działania z urzędu nie stanowią formy ingerencji w treść księgi wieczystej⁴⁰.

Mając na celu zapewnienie łatwiejszego dostępu do sądu oraz usprawnienie postępowania wieczystoksięgowego (bez szkód dla stron i samego postępowania), zgodnie z ustawą z dnia 15 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw⁴¹, zostanie wprowadzona nowa instytucja – elektroniczne postępowanie wieczystoksięgowe. Będzie to pierwszy etap dalszej informatyzacji tego postępowania, który ma polegać na wprowadzeniu obowiązku inicjowania go przez określone podmioty – między innymi przez notariusza – drogą elektroniczną, za pomocą elektronicznego formularza. Elektroniczne postępowanie wieczystoksięgowe ma dotyczyć wszelkich wniosków zawieranych w aktach notarialnych i kierowanych do postępowania wieczystoksięgowego. Zgodnie z treścią uzasadnienia projektu ustawy, wybór notariuszy jako podmiotów uprawnionych do inicjowania postępowania, za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, był związany z faktem, iż składają oni statystycznie około czterdzieści pięć procent ogółu wniosków o wpis do księgi wieczystej⁴². Obowiązkiem notariusza w dalszym ciągu będzie przesłanie z urzędu, w terminie trzech dni od sporządzenia aktu, sądowi właściwemu do prowadzenia księgi wieczystej, dokumentów stanowiących podstawę wpisu. W dalszej perspektywie, dokumenty sporządzone w postaci elektronicznej, będą mogły zostać dołączone do wniosku również za pośrednictwem systemu teleinformatycznego.

³⁷ A. Oleszko, *Prawo o notariacie ...*, s. 29 [za:] wyrok SN z dnia 23.09.2004 r. (sygn. akt III CK 459/03) Lex nr 424443.

³⁸ P. Mysiak, *op. cit.*, s. 135-136.

³⁹ A. Oleszko, *Prawo o notariacie ...*, s. 19.

⁴⁰ P. Mysiak, *op. cit.*, s. 135-136.

⁴¹ Ustawa z dnia 15.01.2015 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2015, Nr 0, poz. 218 ze zm.).

⁴² <https://ms.gov.pl/pl/informacje/download,6149,1.html> (dostęp 20.11.2015 r.).

Elektroniczne postępowanie wieczystoksięgowe na celu zwiększenie bezpieczeństwa obrotu nieruchomościami – między innymi przez utrudnienie wielokrotnej sprzedaży tej samej nieruchomości. Złożenie wniosku do sądu spowoduje niezwłoczne ukazanie się w odpowiednim dziale księgi wieczystej wzmianki o wniosku, która wyłącza rękojmię wiary publicznej ksiąg wieczystych. O tym, w jakim dziale znajdzie się wzmianka, będzie decydował notariusz. Obok nowej formy wniosków, pozostałe podmioty będą obowiązywać dotychczasowe wymogi. Tym samym zaczną obowiązywać tzw. „dwutorowość form wniosków”⁴³.

Notariusz a unijne rozporządzenie spadkowe Nr 650/2012

W Unii Europejskiej każdego roku ponad pół miliona spraw dotyczy dziedziczenia transgranicznego⁴⁴. Bardzo często najistotniejszy składnik masy spadkowej stanowią nieruchomości⁴⁵. Dlatego niezwykle istotne znaczenie dla praktyki notarialnej ma unijne rozporządzenie spadkowe numer 650/2012⁴⁶. Wraz z jego wejściem w życie, w dniu 17 sierpnia 2015 roku, notariuszom, którzy zostali uznani jako „sąd”, został powierzony nowy zakres kompetencji (m.in. wydawanie europejskiego poświadczenia spadkowego). Normy rozporządzenia mają charakter zupełny i uniwersalny, co oznacza, że regulacje prawa krajowego, w zakresie objętym nim, stały się zbędne (w tym reguły prawa prywatnego międzynarodowego). Obok zasadniczo pozytywnej oceny przepisów omawianego aktu, pojawia się wiele wątpliwości, zwłaszcza związanych z ich stosowaniem.

W międzynarodowym prawie spadkowym prawo właściwe wskazuje się za pomocą łącznika⁴⁷. Ustawodawca unijny zdecydował się na łącznik zwykłego pobytu, który wskazuje na właściwe prawo oraz wyznacza jurysdykcję sądów państw członkowskich w zakresie spraw spadkowych. Prawem właściwym dla ogółu spraw dotyczących spadku jest więc prawo państwa, w którym zmarły miał miejsce zwykłego pobytu w chwili śmierci⁴⁸. Ponadto przyjęto zasadę kolizyjnej jednolitości spadku, zgodnie z którą jeden spadek będzie podlegał jednemu systemowi prawnemu. Z całą pewnością zasada jednolitości spadku przyczyni się do ułatwienia i usprawnienia postępowania spadkowego. Kwestia przyjęcia łącznika zwykłego miejsca pobytu jest jednak dyskusyjna. Można przypuszczać, iż przyjęte rozwiązanie nie przysłuży się pewności obrotu.

⁴³ A. Maziarz, *Elektroniczne postępowanie wieczystoksięgowe*, „Rejent” 2013, nr 11, s. 86.

⁴⁴ M. Załucki (red.), *Unijne Rozporządzenie spadkowe Nr 650/2012. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 2.

⁴⁵ R. Golań, *Rodzaje umów w zakresie prawa spadkowego a obrót nieruchomościami*, „Nieruchomości” 2011, nr 11.

⁴⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 650/2012 z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń, przyjmowania i wykonywania dokumentów urzędowych dotyczących dziedziczenia oraz w sprawie ustanowienia europejskiego poświadczenia spadkowego (Dz. Urz. UE L 2012, nr 201, s. 107).

⁴⁷ M. Załucki (red.), *op. cit.*, s. 138.

⁴⁸ Art. 21 Rozporządzenia Nr 650/2012.

Przyjęcie łącznika zwykłego pobytu, który ze względu na zasadę bliskości uznano za bardziej adekwatny – na przykład od łącznika obywatelstwa, może stać się przyczyną zupełnie przypadkowych, a przed wszystkim sprzecznych z wolą testatora, zdarzeń⁴⁹. Polski notariusz nie ma możliwości jego weryfikacji. Należy dodać, iż rozporządzenie jest pierwszym instrumentem międzynarodowym, odbierającym polskiemu sądowi jurysdykcję co do nieruchomości.

W testamentach sporządzonych przed 17 sierpnia 2015 roku zachodziło domniemanie prawa ojczystego, nawet jeśli nie zostało wskazane wprost w ich treści. Wraz z wejściem w życie rozporządzenia należy dokonać wyboru prawa ojczystego właściwego dla sprawy spadkowej po zmarłym (tzn. wskazać je wprost w testamencie), by wykluczyć wszelkie wątpliwości dotyczące dziedziczenia w przyszłości. Sprawy, w tym dotyczące nieruchomości, które w dotychczasowym porządku prawnym znalazłyby się w zakresie jurysdykcji krajowej, będą niejednokrotnie bardzo skomplikowane i kosztowne ze względu na konieczność uregulowania ich w innych państwach. Między innymi dlatego znacznie wzrosła rola notariusza w uświadamianiu obywateli (zwłaszcza tych żyjących i pracujących zagranicą), jak istotne jest sporządzanie testamentów – chociażby ograniczonych w swej treści jedynie do klauzuli wyboru prawa.

Warto zaakcentować jeszcze jedną dyskusyjną problematykę, która może zwiększyć niepewność dotyczącą stanu własnościowego nieruchomości i wymagać od notariusza dodatkowej ostrożności – mianowicie kwestię przenikania orzeczeń dotyczących spraw spadkowych wydanych w państwach członkowskich w polską przestrzeń prawną. Jak dostrzegł P. Czubik: „Ostrzeżenia co do niezgodności w związku z dokumentami wydanymi przez obcych notariuszy i sądy, a odnoszącymi się do dziedziczenia polskich nieruchomości, nie będą pojawiać się w księgach wieczystych (obcy notariusz nie będzie przysyłał europejskiego poświadczenia spadkowego do polskiego sądu, tak jak obecnie czyni to polski notariusz). Dopiero ujawnienie przez strony zagranicznych postanowień wskaże nowych właścicieli i rzeczywisty prawny stanowiący efekt przeprowadzonego procesu dziedziczenia”⁵⁰.

Ważna dla obrotu notarialnego jest ponadto regulacja zawarta w art. 13 rozporządzenia, zgodnie z którą przed sądem (czyli również notariuszem) każdego państwa członkowskiego strony, mające w państwie tym miejsce zwykłego pobytu, mogą skutecznie dokonać czynności polegających na składaniu oświadczeń dotyczących między innymi przyjęcia lub odrzucenia spadku. Forma takiego oświadczenia, według art. 28 pkt (b), jest ważna, gdy czyni zadość wymogom formalnym wynikającym z prawa państwa, w którym osoba składająca oświadczenia ma miejsce zwykłego pobytu. Oświadczenia takie składane przed notariuszem polskim przez osoby mające miejsce pobytu

⁴⁹ A. Wysocka-Bar, *Wybór prawa w międzynarodowym prawie spadkowym*, Warszawa 2013, s. 152.

⁵⁰ P. Czubik, *Konsekwencje europejskiego rozporządzenia spadkowego (nr 650/2012) dla praktyki notarialnej (zagadnienia dotyczące wyboru prawa właściwego dla dziedziczenia)*, „Rejent” 2013, nr 11, s. 41.

w Polsce będą bezpośrednio skuteczne w każdym państwie członkowskim, w którym toczyć się będzie postępowanie spadkowe⁵¹.

Zakończenie

Notariusz, będąc osobą zaufania publicznego i kierując się interesem publicznym, sprawuje tak zwany „prewencyjny wymiar sprawiedliwości”. W jego ramach dokonuje prejudycjalnej oceny zgodności czynności z prawem, współpracuje z sądownictwem, kształtuje stosunek prawny mając na celu wykluczenie ryzyka oraz obrotu pozaksięgowego. Państwo przeniosło na niego niezwykle istotną część swoich kompetencji. W doktrynie rejent bywa określany między innymi jako „sędzia bez sporu” oraz „organ quasi-sądowy”⁵².

Podstawę pewnego i wiarygodnego obrotu nieruchomościami stanowią, ściśle ze sobą powiązane, instytucje notariatu oraz ksiąg wieczystych. Ich sprawne funkcjonowanie jest źródłem prawidłowego rozwoju gospodarczego oraz realizacji zasady legalizmu. W modelowym założeniu, wszelkie czynności prawne dokonywane przy udziale notariusza powinny zapewniać stronom gwarancję zachowania bezpieczeństwa, a ogólnie dostępne księgi wieczyste – niezwłoczne ujawnienie stanu prawnego nieruchomości. Wyłącznie akt notarialny sporządzony zgodnie z prawem stanowi dowód tego, co zostało w nim urzędowo zaświadczone⁵³. Notariusz powinien wykazać jak największą staranność podczas sprawdzania dokumentów i porównywania ich treści z oświadczeniami składanymi przez strony. W treści aktu, zamieszcza się ponadto inne samoistne elementy – w tym wniosek o dokonanie wpisu w księdze wieczystej⁵⁴. Polski porządek prawny zapewnia stosunkowo bezpieczny obrót cywilnoprawny, co nie wyklucza potrzeby dokonywania reform⁵⁵. Przykładem nowej instytucji, mającej na celu wzrost bezpieczeństwa obrotu nieruchomościami jest elektroniczne powstępowanie wieczystoksięgowe.

W dniu 17 sierpnia 2015 roku weszło w życie rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 650/2012 (unijne rozporządzenie spadkowe), które zrewolucjonizowało międzynarodowe prawo spadkowe. W Unii Europejskiej każdego roku ponad pół miliona spraw dotyczy dziedziczenia transgranicznego. Bardzo często najcenniejszy składnik masy spadkowej stanowią nieruchomości⁵⁶. Uświadamianie obywateli w kwestii sporządzania testamentów i innych dobrych praktyk w zakresie prawa spadkowego może przyczynić się do uniknięcia w przyszłości przypadkowych, sprzecznych z intencją testatora sytuacji prawnych.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² A. Oleszko, A. Wudarski, *op. cit.*, s. 124.

⁵³ R. Greszta, *op. cit.*, s. 26.

⁵⁴ Uchwała SN z dnia 8.03.2013 r. (sygn. akt III CZP 5/13) Lex nr 1294199.

⁵⁵ A. Oleszko, A. Wudarski, *op. cit.*, s. 126.

⁵⁶ J. Górecki, *Nieruchomość jako składnik spadku – uwagi na tle Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 650/2012*, [w:] A. Dańko-Roesler, A. Oleszko, R. Pastuszko (red.), *Rozprawy z prawa prywatnego oraz notarialnego. Księga pamiątkowa dedykowana profesorowi Maksymilianowi Pazdanowi*, Warszawa 2014, s. 112.

W przypadku jakichkolwiek wątpliwości, każdy może wymagać od notariusza zachowania staranności zawodowej, gdyż ma on obowiązek czuwać nad należyтым zabezpieczeniem praw i słusznym interesów stron oraz innych osób, dla których czynność notarialna może powodować skutki prawne, a ponadto udzielać im niezbędnych wyjaśnień⁵⁷.

⁵⁷ Art. 80 § 2 i 3 ustawy Prawo o notariacie.

Tytuł

Szczególna rola notariusza w zapewnieniu
bezpieczeństwa obrotu nieruchomościami

Streszczenie

Podstawę gospodarki wolnorynkowej oraz demokratycznego państwa prawnego stanowi bezpieczny, pewny i wiarygodny obrót nieruchomościami. Bardzo istotny pod tym względem zakres kompetencji państwo przeniosło na notariusza. Fundamentem bezpieczeństwa obrotu prawnego na nieruchomościach jest efektywna współpraca notariatu z systemem wieczystoksięgowym. Znaczenie obu instytucji stale rośnie. Wraz z wejściem w życie unijnego rozporządzenia spadkowego Nr 650/2012, notariuszom został powierzony nowy zakres kompetencji. Dla realizacji celów rozporządzenia zostali oni uznani jako sąd. W Unii Europejskiej każdego roku ponad pół miliona spraw dotyczy dziedziczenia transgranicznego. Zazwyczaj najcenniejszy składnik masy spadkowej stanowią nieruchomości. Uświadamianie obywateli w zakresie sporządzania testamentów i innych dobrych praktyk w zakresie prawa spadkowego może przyczynić się do uniknięcia w przyszłości przypadkowych, sprzecznych z wolą testatora sytuacji prawnych.

Słowa kluczowe

notariusz, notariat, osoba zaufania publicznego, obrót nieruchomościami, księgi wieczyste, postępowanie wieczystoksięgowe, unijne rozporządzenie spadkowe

Title

The notary's special role in ensuring security for real estate trade

Summary

The free-market economy and democratic state system are based on safe, reliable and trustworthy real estate trade. The relevant authority in that regard has been transferred by the state to the notary. Security in real estate trade depends on an effective cooperation between the notary and the land and mortgage register system. The importance of both these institutions is constantly growing. Since the entry into force of the EU regulation on inheritance No 650/2012, the scope of authority of notaries has been extended to include new competence. To implement the regulation, they have been given the status of a court. Every year over half a million cases in the European Union are related to succession. Usually, the most valuable component of the inheritance is real estate. Educating citizens about drafting wills and other good practices related to inheritance law may help to avoid accidental misinterpretations of the testator's will.

Keywords

notary, notaries, figure of public trust, real estate trade, land and mortgage register, land and mortgage register proceedings, EU regulation on inheritance

ROZDZIAŁ XI

Dostęp do informacji publicznej jako forma zapobiegania patologiom w obrocie nieruchomościami przez organy władzy publicznej

Zagadnienia wstępne – czym jest dostęp do informacji publicznej?

Zasada jawności działalności władzy publicznej oraz związane z tym prawo obywateli do uzyskiwania informacji o tejże działalności są jednym z filarów demokratycznego państwa, decydującym o jakości demokracji¹. Zasada ta uregulowana została w art. 61 Konstytucji RP², który stanowi, iż każdy obywatel „ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa”. Ponadto, konstytucyjne prawo do informacji obejmuje także „dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegalnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu”. Prawo do informacji, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, „ma na celu umożliwienie obywatelowi realnego udziału w życiu publicznym, ale także służy jawności życia publicznego, określanej potocznie jako przejrzystość działań władzy publicznej oraz osób wykonujących zadania tej władzy. Prawo to służy także do sprawowania kontroli obywatelskiej nad funkcjonowaniem władzy publicznej”³.

Wymieniony w Konstytucji zakres uprawnień objętych prawem do informacji nie ma charakteru zamkniętego⁴. Szczegółowy katalog prerogatyw związanych z realizacją prawa do informacji uregulowany został w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁵.

¹ R. Stefanicki, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Wybrane zagadnienia w świetle orzecznictwa sądowego*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 2, s. 94.

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

³ Uchwała NSA z dnia 11.04.2005 r. (sygn. akt I OPS 1/05) OSAiWSA 2005, nr 4, poz. 63.

⁴ P. Szkudlarek, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 czerwca 2005 r. (OSK 1711/04), „Samorząd Terytorialny”* 2006, nr 10, s. 71.

⁵ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. 2014, Nr 0, poz. 782, tekst jednolity ze zm.), dalej przytaczana jako u.d.i.p.

Celem niniejszego opracowania nie jest kompleksowe omówienie regulacji prawnych dotyczących informacji publicznej, a jedynie przedstawienie możliwości zastosowania przepisów wspomnianej ustawy w zakresie kontroli obrotu nieruchomościami przez organy administracji publicznej. Niezbędne jest jednak poprzedzenie tych rozważań omówieniem podstawowych zasad, dotyczących udostępniania informacji oraz samego pojęcia informacji publicznej w polskim systemie prawa.

Zgodnie z art. 2 u.d.i.p. „1. Każdemu przysługuje, z zastrzeżeniem art. 5, prawo dostępu do informacji publicznej, zwane dalej prawem do informacji publicznej. 2. Od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego”.

Z powyższego przepisu wynikają dwie podstawowe zasady, dotyczące realizacji prawa do informacji publicznej przez obywateli. Po pierwsze, prawo to przysługuje każdemu niezależnie od jego interesu prawnego lub faktycznego, a co za tym idzie, organ administracji publicznej, rozpatrując wniosek o udostępnienie informacji publicznej, nie ma prawa żądać od wnioskodawcy przedstawienia okoliczności uzasadniających jego prawo. Dostęp do informacji, zgodnie z ustawą, ma bowiem każdy, niezależnie od przesłanek. Ustawa nie ustanawia też żadnych wymogów formalnych dotyczących wniosku, zatem żądanie udostępnienia informacji może się odbywać zarówno pisemnie, w tym mailowo, jak i ustnie, osobiście bądź telefonicznie. Nie ma też obowiązku podawania danych osobowych w żądaniu, a zatem zgłoszone mailowo anonimowe żądanie udostępnienia informacji również będzie w świetle ustawy rodziło obowiązek rozpatrzenia takiego wniosku a przepisy k.p.a. nie będą miały zastosowania⁶. Ponadto, zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy, dostęp do informacji publicznej jest, co do zasady, bezpłatny⁷.

Art. 61 § 3 Konstytucji stanowi, iż ograniczenie prawa do informacji może nastąpić jedynie ze względu na ochronę wolności i praw innych osób czy też podmiotów, określonych w odrębnych ustawach. W art. 47 Konstytucji uregulowane zostało prawo do prywatności – zgodnie z tym przepisem „Każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym”. Ponadto, art. 5 u.d.i.p. daje podmiotowi, zobowiązanemu do udostępnienia informacji publicznej, możliwość wydania decyzji odmownej, jeżeli udostępnienie informacji naruszałoby przepisy o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych, a także ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Powyższe ograniczenia nie dotyczą

⁶ Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15.11.2011 r. (sygn. akt IV SAB/Wr 97/11) <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/D4E28137F6> (dostęp 10.04.2016 r.).

⁷ Wyjątek od tej zasady przewidziany jest w art. 15 u.d.i.p, który stanowi, iż podmiot obowiązany do udostępnienia może pobrać od wnioskodawcy opłatę odpowiadającą dodatkowym kosztom ponoszonym przez organ. Chodzi tu o koszty, które są bezpośrednio związane ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia informacji lub koniecznością jej przekształcenia w formę wskazaną we wniosku. Jednakże nawet w takim przypadku pobranie opłaty może nastąpić dopiero po udostępnieniu informacji.

informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji.

Czym jest informacja publiczna?

Problematiczne jest jednakże, na gruncie omawianej ustawy, określenie zakresu pojęcia samej informacji publicznej. Zgodnie z art. 1 ust.1 u.d.i.p., informację publiczną stanowi „każda informacja o sprawach publicznych”, jednakże ustawodawca nie zdefiniował pojęcia „sprawy publicznej”. Jest to, zdaniem przedstawicieli doktryny, błąd logiczny *ignotum per ignotum*⁸, co oznacza, iż ustawodawca do zdefiniowania nieokreślonego, nowo wprowadzanego pojęcia, używa innego niejasnego określenia. Dlatego też eksperci wskazują na konieczność ponownego zdefiniowania zakresu pojęcia informacji publicznej w taki sposób, który umożliwiałby „wyznaczenie zakresu stosowania ustawy w sposób jednoznaczny i możliwie najszerszy”⁹.

Problemy interpretacyjne związane z określeniem przez podmiot zobowiązany, czy dana informacja stanowi informację publiczną, prowadzą do licznych sporów sądowych, w których sądy, rozpatrując indywidualne przypadki, wpływają na rozumienie pojęcia informacji publicznej. Problematiczny jest w tym zakresie również wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, który stwierdził, iż „W przypadku wątpliwości respektując zasadę powszechnego dostępu do wiedzy o sprawach publicznych, przy ocenie, czy żądana informacja mieści się w przedmiocie uregulowanym ustawą należy interpretować przepisy na korzyść wykonującego prawo do takiej informacji, co oznacza, że: organ interpretując zapisy ustawowe powinien zawsze dążyć do tego, aby informacja została ujawniona”¹⁰. Nie pomaga to jednak rozwiązać wątpliwości organu w sytuacji, gdy mamy do czynienia z ochroną danych osobowych lub innych tajemnic ustawowo chronionych, jeśli informacja publiczna, mająca zostać udostępniona zawiera tego rodzaju dane, a ich bezprawne udostępnienie mogłoby się wiązać z odpowiedzialnością karną¹¹.

⁸ Tak m.in. P. Szustakiewicz, *Problemy dostępu do informacji publicznej na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Samorząd terytorialny” 2015, nr 4, s. 59.

⁹ P. Fajgielski, A. Młynarska-Sobaczewska, A. Piskorz-Ryń, G. Sibiga, *Ekspertyza: „Rozwiązania mogące stanowić podstawę do zmian przepisów regulujących zasady dostępu do informacji publicznej i jej ponownego wykorzystywania”*, (dostęp 10.08.2015 r.), https://mac.gov.pl/files/wp-content/uploads/2013/09/INP_ekspertyza.pdf (dostęp 23.11.2015 r.), s. 3 i n., dalej przytaczana jako Ekspertyza PAN.

¹⁰ Por. wyrok NSA z dnia 2.07.2003 r. (sygn. akt II S.A. 837/03) <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/05039159BA> (dostęp 10.04.2016 r.); a także wyrok NSA z dnia 18.09.2014 r. (sygn. akt I OSK 2745/13) <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/B35020B85B> (dostęp 10.04.2016 r.).

¹¹ Przykładowo, art. 51 ust. 1 ustawy z dnia 29.08.1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. 2014, Nr 0, poz. 1182, tekst jednolity ze zm.) stanowi, iż „Kto administrując zbiorem danych lub będąc obowiązany do ochrony danych osobowych udostępnia je lub umożliwia dostęp do nich osobom nieupoważnionym, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.”

Art. 6 u.d.i.p. zawiera przykładowe wyliczenie zakresu pojęcia informacji publicznej, jednakże przepis ten ma charakter otwarty i jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 22 stycznia 2015 r.¹² „określenie, czy jakaś informacja jest informacją publiczną, nie może sprowadzać się do tego, czy informacja ta odpowiada literalnie zapisowi któregoś z punktów art. 6 cytowanej ustawy”.

Próby określenia zakresu pojęcia informacji publicznej podjęli się również przedstawiciele doktryny. Cytując M. Bernaczyka należy przyjąć, iż „każda działalność organów władzy publicznej oraz jej funkcjonariuszy jest sprawą publiczną”¹³, a więc, zgodnie z ustawą, stanowi informację publiczną. Ponadto, informację publiczną stanowi treść wszelkiego rodzaju wiadomości wytworzonych przez władze publiczne lub też odnosząca się do organu władzy publicznej w jakikolwiek sposób. A zatem, informację publiczną stanowić będzie treść dokumentów bezpośrednio wytworzonych przez organ, jak i tych, których organ używa, realizując przewidziane prawem zadania publiczne¹⁴. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 lipca 2011 r. „Dla traktowania danej informacji jako informacji publicznej decydujące jest nie samo jej wytworzenie, lecz fakt, że została pozyskana i przetworzona w celu realizacji zadań publicznych”¹⁵.

W świetle obrotu nieruchomościami istotne znaczenie ma fakt, iż dla traktowania informacji jako informacji publicznej nieistotne jest to, jaki podmiot informację wytworzył – liczy się bowiem to, iż dany dokument został przez organ wykorzystany do realizowania zadań publicznych, nawet wówczas, gdy prawa autorskie będą należały do innego podmiotu¹⁶.

Również pojęcie władzy publicznej należy rozumieć szeroko, gdyż zobowiązane do udostępniania informacji publicznej będą wszelkie podmioty,

¹² Wyrok WSA w Kielcach z dnia 22.01.2015 r. (sygn. akt II SAB/Ke 72/14) http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/ii-sab-ke-72-14/dostep_do_informacji_publicznej/159e690.html (dostęp 10.04.2016 r.).

¹³ M. Bernaczyk, *Obowiązek bezwinnoskowego udostępniania informacji publicznej*, Warszawa 2008.

¹⁴ Zobacz: E. Wojnarska-Krajewska, *Opinia prawna na temat prawa dostępu do informacji i materiałów od organów administracji samorządowej w trybie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora i ustawy o dostępie do informacji publicznej*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2014, nr 1(41), s. 349. Podobnie M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznej w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002, s. 28-30.

¹⁵ Zob. wyrok NSA z dnia 21.07.2011 r. (sygn. akt I OSK 638/11) Lex nr 1082790; a także wyrok WSA w Krakowie z dnia 28.05.2015 r. (sygn. akt II SAB/Kr 61/15) <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/974952E339> (dostęp 10.04.2016 r.).

¹⁶ Por. wyrok NSA z dnia 15.07.2011 r. (sygn. akt I OSK 667/11) Lex nr 969478. W przedmiotowej sprawie wnioskodawca żądał udzielenia informacji publicznej poprzez udostępnienie kopii map numerycznych "Uwarunkowania rozwoju przestrzennego" oraz "Kierunki rozwoju przestrzennego", stanowiących załączniki graficzne do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta w formie nagrania ich na płytę CD-R. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, nie ma wątpliwości, iż mapy zostały wykonane celem realizacji zadania publicznego, a więc stanowią informację publiczną, „Udostępnienie ich nie stanowi więc rozporządzenia prawami autorskimi, ale realizację dostępu do informacji publicznej na podstawie ww. ustawy o dostępie do informacji publicznej”.

które realizują zadania publiczne, gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa – w zakresie dotyczącym tych zadań¹⁷.

Decyzja administracyjna i akta sprawy jako informacja publiczna

Decyzja administracyjna stanowi dokument urzędowy w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej. Jest ponadto podstawowym wyrazem wykonywania zadań publicznych przez organy administracji publicznej. Dostęp do decyzji administracyjnych i akt sprawy administracyjnej został jednak uregulowany w art. 73 k.p.a. i przysługuje na mocy tego przepisu stronom postępowania¹⁸. Jednakże, zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 4 litera a tiret 1 u.d.i.p., udostępnieniu podlega informacja o danych publicznych, którymi są m.in. treść i postać dokumentów urzędowych, w szczególności treść aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć.

W wyroku z dnia 11 maja 2006 r. Naczelny Sąd Administracyjny¹⁹ stwierdził, że akta sprawy administracyjnej są zbiorem dokumentów wytworzonych oraz zgromadzonych przez organy władzy publicznej i – jako odnoszące się do działania tych podmiotów – stanowią informację publiczną. NSA rozwiązał tym samym wątpliwość prawną dotyczącą tego, czy u.d.i.p. może uzasadniać umożliwienie dostępu do akt sprawy i treści decyzji administracyjnych podmiotom, nie będącym stronami postępowania administracyjnego, a więc uprawnienia, które znacznie rozszerzałoby kompetencje przyznane na podstawie k.p.a. wyłącznie stronom postępowania. Podobnie wojewódzkie sądy administracyjne niejednokrotnie rozstrzygały już wątpliwości w tym zakresie, stwierdzając m.in. iż stanowią informację publiczną decyzje o pozwoleniu na budowę, czy też przyjęcie zgłoszenia robót budowlanych²⁰.

Nie oznacza to jednak, że wszystkie informacje zawarte w aktach sprawy i decyzjach administracyjnych powinny zostać udostępnione. Organ musi bowiem ustalić, czy dany dokument nie zawiera informacji podlegających ochronie ze względu na prawo do prywatności, ochronę danych osobowych bądź

¹⁷ Zobacz: M. Jaśkowska, *op. cit.*, s. 28.

¹⁸ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. 2016, Nr 0, poz. 23, tekst jednolity ze zm.)

¹⁹ Wyroku NSA z dnia 11.05.2006 r. (sygn. akt II OSK 812/05) Lex nr 236465. Podobny pogląd wyraził WSA w Warszawie w wyroku z dnia 7.05.2004 r. (sygn. akt II SA/Wa 221/04) Lex nr 146742, oraz w wyroku z dnia 17.10.2007 r. (sygn. akt II SAB/Wa 78/07) http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/ii-sab-wa-78-07_sprawy_z_zakresu_informacji_publicznej_i_prawa_prasowego_dostep_do,143de15.html (dostęp 10.04.2016 r.).

²⁰ Zobacz: wyrok WSA w Lublinie z dnia 8.06.2006 r. (sygn. akt II SAB/Lu 19/06) http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/ii-sab-lu-19-06/sprawy_z_zakresu_informacji_publicznej_i_prawa_prasowego_dostep_do/1865cbf.html?q=II+SAB%2FLu+19%2F06&x=0&y=0&pth=%2Fszukaj (dostęp 10.04.2016 r.); wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23.10.2007 r. (sygn. akt IV SA/GI 808/07), http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/iv-sa-gl-808-07/sprawy_z_zakresu_informacji_publicznej_i_prawa_prasowego_dostep_do/172a56.html (dostęp 10.04.2016 r.).

inne tajemnice ustawowo chronione (np. państwową, służbową, skarbową itp.). Zatem dokumenty, znajdujące się w aktach sprawy administracyjnej, będą podlegały udostępnieniu tylko i wyłącznie w takim zakresie, w jakim dotyczą sfery publicznej, z poszanowaniem prawa do prywatności stron postępowania a także innych osób, których dane osobowe mogą się znaleźć w aktach postępowania administracyjnego. Dla przykładu, akta sprawy administracyjnej, w zakresie wydania pozwolenia na budowę, zawierają informacje i dokumenty, z których nie wszystkie będą miały charakter dokumentów urzędowych, a część może być chroniona prawem do prywatności wnioskodawcy (np. plan architektoniczny domu) lub innych osób (np. skargi sąsiadów dotyczące projektowanego domu).

W orzecznictwie NSA ów pogląd został wyrażony już w wyroku z dnia 5 grudnia 2001 r.²¹. Sprawa dotyczyła wglądu do pozwoleń na budowę wraz z projektami za okres 6 lat, którego domagał się redaktor naczelny jednej z lokalnych gazet od starosty powiatu. Prasa argumentowała żądanie udostępnienia informacji publicznej w omawianym zakresie, sygnalizowanym przez Helsińską Fundację Praw Człowieka, problemem wykonywania projektów budowlanych przez pracowników urzędu, którzy następnie byli odpowiedzialni za ich zatwierdzanie, co z kolei rodziło podejrzenie korupcji. Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu swego wyroku przywołał tezy wyroku Sądu Najwyższego z 1 czerwca 2000 r.²² w zakresie dotyczącym odmowy udostępnienia prasie akt urzędowych – „Odmowa udostępnienia prasie akt urzędowych, podobnie jak odmowa udzielenia informacji, może nastąpić jedynie ze względu na ochronę tajemnicy państwowej, urzędowej lub innej tajemnicy chronionej ustawą. W interesie Rzeczypospolitej Polskiej leży gwarantowanie prasie jak najszerszego dostępu do informacji będących w posiadaniu organów i instytucji publicznych, rozumianego jako prawo do uzyskania informacji nie tylko w formie przekazu ustnego, pisemnego czy w innej postaci od zobowiązanego organu, lecz także przez wgląd do akt powstałych w rezultacie jego działalności”.

NSA musiał w omawianej sprawie rozważyć relację pomiędzy konstytucyjną zasadą jawności życia publicznego i wolności prasy, a poszanowaniem prywatności, gdyż na gruncie prawa konstytucyjnego są to zasady równorzędne. Sąd stwierdził, iż ze względu na cel dostępu prasy do dokumentów, należy przyjąć, iż uprawnienie prasy dotyczy jedynie dostępu do dokumentów urzędowych, gdyż to one łączą się nierozdzielnie ze sferą życia publicznego a uprawnienia prasy w zakresie dostępu do informacji sięgają do granic wyznaczonych przez przepisy o tajemnicach ustawowo chronionych. Jednakże również żądanie dostępu do dokumentów urzędowych musi być, zdaniem Sądu, ograniczone, jeżeli ich treść w całości lub części wykracza poza sferę życia publicznego i dotyczy sfery prywatnego życia obywateli. Osoby prywatne przekazują bowiem organowi prowadzącemu sprawy administracyjne

²¹ Wyrok NSA z dnia 5.12.2011 r. (sygn. akt II SA 155/01) OSP 2002, nr 6, poz. 78.

²² Wyrok SN z dnia 1.06.2000 r. (sygn. akt III ARN 64/00) OSNAPU 2001, nr 6, poz. 183.

informacje ze sfery prywatności, w tym niekiedy dane wrażliwe, o których mowa w ustawie o ochronie danych osobowych²³, w pełnym zaufaniu, iż organ wykorzysta je jedynie do załatwienia sprawy administracyjnej. Sąd stwierdził zatem, iż „Udostępnienie (...) zamieszczonych w aktach dokumentów urzędowych byłoby możliwe pod warunkiem, że dotyczyły one omawianej sfery życia publicznego. Tego warunku – zdaniem Sądu – nie spełniają wykonane na zlecenie osób fizycznych projekty budowy lub modernizacji obiektów budowlanych ani »decyzje o ich zatwierdzeniu«. Zupełnie czym innym są natomiast zawarte w nich informacje o osobach, które wykonywały te projekty i następnie podejmowały czynności urzędowe z tytułu zatrudnienia w starostwie, wymuszając na obywatelach korzystanie z ich usług i protekcji”

Naczelny Sąd Administracyjny zwraca jednocześnie uwagę na niezwykle istotne zagadnienie z punktu widzenia dostępu do informacji publicznej – stwierdza bowiem wyraźnie, że czym innym jest nośnik informacji (np. dokument urzędowy, projekt budowy) a czym innym informacja w nim zawarta, która w określonym przepisami zakresie może zostać udostępniona. Zatem podmiot rozpatrujący wniosek o udostępnienie informacji publicznej może być zobowiązany do jej udostępnienia, jednakże nie zawsze na nośniku, który tą informację zawiera.

Akt notarialny jako informacja publiczna

Na gruncie omówionych przepisów pojawia się problem dotyczący możliwości udostępniania aktów notarialnych. Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 5 lit. c u.d.i.p. do informacji publicznej należą informacje dotyczące majątku publicznego, w tym majątku jednostek samorządu terytorialnego. Wielokrotnie zdarzają się wnioski, szczególnie kierowane przez dziennikarzy, do organów administracji publicznej z żądaniem udostępnienia kserokopii bądź skanów aktów notarialnych umów sprzedaży nieruchomości należących do jednostek samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa.

W wyroku z dnia 18 listopada 2010 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach²⁴ rozpatrzył sprawę dotyczącą wniosku o udostępnienie informacji publicznej w zakresie przesłania kopii aktu notarialnego sprzedaży składnika budowlanego znajdującego się na działce, jak i umowy prawa użytkowania wieczystego konkretnego, wskazanego numerem gruntu. Sąd stwierdził, iż „żądanie skarżącego dotyczyło informacji publicznej w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej” a ponadto, organ udostępniający informację związany jest formą określoną w żądaniu wnioskodawcy a „we wskazanym

²³ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. 2014, Nr 0, poz. 1182, tekst jednolity ze zm.).

²⁴ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18.11.2010 r. (sygn. akt IV SAB/Gl 59/10) http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/iv-sab-gl-59-10/sprawy_z_zakresu_informacji_publicznej_i_prawa_prasowego_dostep_do/8e54c.html?q=IV+SAB%2FGL+59%2F10&x=0&y=0&pth=%2Fszukaj (dostęp 10.04.2016 r.).

wyżej wniosku skarżący wystąpił o udostępnienie dokumentów przenoszących prawo własności oznaczonej nieruchomości określając tym samym sposób i formę tego udostępnienia, tj. przekazanie kserokopii tych dokumentów”, a zatem zmiana formy udostępnienia informacji przez organ nie jest możliwa bez zgody wnioskodawcy.

Podobnie do żądania udostępnienia aktu notarialnego odniósł się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 25 września 2012 r.²⁵. Ze stanu faktycznego sprawy wynika, iż organ pierwszej instancji, powołując się na ochronę danych osobowych zawartych w dokumencie, odmówił udostępnienia aktu notarialnego, uznając, iż prawo do informacji publicznej wnioskodawcy podlega w tym przypadku ograniczeniu. Organ powołał się również na przepisy ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie²⁶ – zgodnie z art. 110 § 1 niniejszej ustawy „§ 1. Wypisy aktu notarialnego wydaje się stronom aktu lub osobom, dla których zastrzeżono w akcie prawo otrzymania wypisu, a także ich następcom prawnym”, a na podstawie § 2 cytowanego przepisu wypis aktu notarialnego może być wydawany także innym osobom, jednakże tylko za zgodą stron lub na podstawie prawomocnego postanowienia sądu okręgowego. Analizując przepisy dotyczące udostępniania aktów notarialnych Samorządowe Kolegium Odwoławcze doszło do wniosku, iż „dysponentem wypisu aktu notarialnego jest notariusz, wypis podlega szczególnej ochronie i w związku z tym akt notarialny nie należy do kategorii dokumentów udostępnianych na zasadach określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej”.

W przedmiotowej sprawie wnioskodawca domagał się udostępnienia informacji publicznej w formie skanu aktu notarialnego lub innej kopii tego dokumentu, który dotyczył umowy sprzedaży przez Gminę nieruchomości, na której znajdował się zespół parkowo+- pałacowy. Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził, iż „informacja żądana we wniosku skarżącego stanowiła informację publiczną w rozumieniu przepisów u.d.i.p”, a ponadto, odwołując się do argumentacji zastosowanej przez organ pierwszej instancji podkreślił, iż wydanie skanu aktu notarialnego nie może być utożsamiane z jego wypisem (gdyż zgodnie z art. 109 ustawy Prawo o notariacie, moc prawną oryginału posiada również wypis aktu notarialnego i z tego też powodu ustawa zawiera ograniczenia podmiotowe w zakresie wydawania wypisów, o których mowa powyżej).

W zakresie prawa do prywatności osób, których dane zawiera akt notarialny, WSA ocenił jako nieprawidłową praktykę organu, który zwrócił się przed udostępnieniem informacji publicznej o wyrażenie zgody na udostępnienie

²⁵ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 25.09.2012 r. (sygn. akt II SA/Lu 574/12) http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/ii-sa-lu-574-12/sprawy_z_zakresu_informacji_publicznej_i_prawa_prasowego_dostep_do/37a45de.html?q=II+SA%2FLu+574%2F12&x=0&y=0&pth=%2Fszukaj (dostęp 10.04.2016 r.).

²⁶ Ustawa z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie (Dz. U. 2014, Nr 0, poz. 164, tekst jednolity ze zm.).

danych osobowych do osób, których te dane dotyczą. Zdaniem Sądu „Zobowiązany musi więc samodzielnie zdecydować o tym czy zachodzą przesłanki ograniczenia (dostępu do informacji – przyp. autora), jaki jest ich zakres i czy w następstwie wyłączenia możliwe jest udostępnienie informacji publicznej” a następnie dokonać odpowiedniego odpersonalizowania dokumentu poprzez usunięcie danych chronionych.

Zakres żądanych przez wnioskodawcę aktów notarialnych może być znaczny i obejmować szereg dokumentów z dłuższego okresu czasu. W sprawie, którą Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie rozstrzygnął w wyroku z dnia 10 lutego 2014 r.²⁷, wnioskodawca żądał udostępnienia kserokopii wszystkich aktów notarialnych lokali będących własnością miasta stołecznego Warszawy, które położone są w dzielnicy Praga-Południe i zostały zbyte przez zarząd tejże dzielnicy na rzecz ich najemców począwszy od 1 stycznia 2010 r. Podobnie jak w pozostałych przypadkach, organ odmówił udostępnienia aktów notarialnych, początkowo uznając, że żądanie wnioskodawcy nie mieści się w pojęciu sprawy publicznej, a więc nie stanowi informacji publicznej, a następnie, zasłaniając się prawem do prywatności osób fizycznych, których pełne dane osobowe zawarte są w aktach notarialnych z zakresu obrotu nieruchomościami. Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził jednak bez żadnych wątpliwości, iż kserokopie aktów notarialnych w zakresie obrotu nieruchomościami należącymi do jednostek samorządu terytorialnego stanowią informację publiczną, do której nie będzie miał zastosowania cytowany już wcześniej art. 110 ustawy Prawo o notariacie. Sąd nie przesądził jednak o zakresie udostępnienia informacji, a więc konieczności jej ewentualnej anonimizacji, co pozostawia do swobodnej oceny organu.

Zakończenie

Ustawa o dostępie do informacji publicznej może stanowić instrument kontroli obywatelskiej oraz dziennikarskiej w procesie obrotu nieruchomościami będących własnością organów administracji publicznej. Zakres uprawnień wynikających z ustawy jest, w świetle zasady jawności funkcjonowania władzy publicznej, na tyle szeroki, iż daje obywatelom możliwość kontroli sprawowania władzy przez organy administracji w przedmiotowym zakresie, a także wykrywanie ewentualnych działań niezgodnych z prawem. Stanowi zatem cenny instrument do walki z nieprawidłowościami na rynku nieruchomości stanowiących majątek publiczny.

²⁷ Wyrok z dnia 10.02.2014 r. (sygn. akt II SAB/Wa 616/13) http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/ii-sab-wa-616-13/sprawy_z_zakresu_informacji_publicznej_i_prawa_prasowego_dostep_do/37c1a78.html?q=II+SAB%2FWa+616%2F13&x=0&y=0&pth=%2Fszukaj (dostęp 10.04.2016 r.).

Tytuł

Dostęp do informacji publicznej jako forma zapobiegania patologiom
w obrocie nieruchomościami przez organy władzy publicznej

Streszczenie

Celem opracowania jest przedstawienie możliwości, jakie stwarza ustawa o dostępie do informacji publicznej w zakresie zapobiegania patologiom w obrocie nieruchomościami przez organy władzy publicznej. Autorka porusza najważniejsze kwestie dotyczące procedury dostępu do informacji publicznej a także samego pojęcia informacji publicznej oraz wątpliwości związanych z interpretacją przepisów ustawowych. Szczególnie istotne są zagadnienia dotyczące możliwości żądania dostępu do informacji w formie kopii aktu notarialnego, pozwolenia na budowę lub projektu architektonicznego budowli. By określić granice korzystania z tych uprawnień niezbędne jest również odwołanie się do konstytucyjnej zasady jawności funkcjonowania władzy publicznej oraz prawa do prywatności. Stąd też Autorka, na podstawie cytowanego orzecznictwa, szeroko komentuje problem anonimizacji danych osobowych zawartych w udostępnianej na wniosek dokumentacji.

Słowa kluczowe

informacja publiczna, obrót nieruchomościami, akty notarialne, pozwolenie na budowę, zasada jawności, prawo do prywatności

Title

Access to public information as a form of prevention of pathologies
in the real estate trade by public authorities

Summary

The purpose of this paper is to present the opportunities offered by the law on access to public information in the field of prevention of the pathologies on the real estate trade by public authorities. The author describes the most important issues concerning the procedure for access to public information as well as the very notion of public information and questions concerning the interpretation of the law. Particularly important are the issues concerning the possibility of requests for access to information in the form of a copy of a notarial deed, building permits or architectural designs of the building. To determine the limits of the use of these powers it is necessary to also appeal to the constitutional principle of transparency of the functioning of the public authorities and the right to privacy. Hence the author discusses the problem of anonymization of the personal data included in the documentation, commenting widely the existing case law in this matter.

Keywords

public information, real estate transactions, notarial deeds, building permit, the principle of transparency, the right to privacy

ROZDZIAŁ XII

Estetyka przestrzeni publicznej, a regulacje zawarte w tzw. „ustawie krajobrazowej”

Wstęp

Przestrzeń publiczną, abstrahując od definicji legalnych, określić można jako środowisko – mniej lub bardziej zurbanizowane – w którym żyje każdy z nas. Można więc po części utożsamiać ją z dobrem wspólnym, bowiem to, co dzieje się w jej zakresie dotyczy wszystkich jednostek w niej egzystujących, a co za tym idzie – staje się ona przedmiotem zbiorowej kontroli¹.

Wraz z rozwojem gospodarczym po 1989 r. zaczął się zmieniać również wygląd przestrzeni publicznej. Wskazuje się, iż można wyróżnić trzy etapy przemian, widocznych w szczególności na obszarach miejskich, na które składają się: najpierw handel uliczny i działalność pierwszych zagranicznych sieci handlowych (1989-1994), kolejne trzy lata (1995-1998) to okres ekspansji wspomnianych sieci handlowych, zaś od 1999 r. zaobserwować można konsolidację handlu, ekspansję i przemiany jakościowe galerii handlowych, jak również początek ruchów miejskich oraz partycypację społeczną w tworzeniu przestrzeni miast². Nic więc dziwnego, że właśnie na ten okres przypada zintensyfikowanie działań przedsiębiorców w kwestii reklamy, bowiem ich celem jest rozpowszechnianie informacji o możliwości nabycia określonych dóbr czy też skorzystania z różnego rodzaju usług.

Zalewanie przestrzeni miast wielkoformatowymi nośnikami reklamowymi z upływem czasu zaczęło być problematyczną kwestią dla użytkowników tych przestrzeni. Zgodnie z badaniami przeprowadzonymi przez TNS Pols³ w 2013 r., 82% ankietowanych odpowiedziało, iż w niektórych miejscach (np. zabytki) należałoby całkowicie zakazać umieszczania reklam, 78% stwierdziło, iż potrzebne są regulacje, które zapewnią większy ład w krajobrazie. Zdaniem 77% miasto powinno zatwierdzać lokalizację i rozmiar wszystkich reklam zewnętrznych. Natomiast 72% ankietowanych uznało, iż ilość reklam w przestrzeni publicznej powinna zostać ograniczona, a 56% stanęło na

¹ M. Marody, A. Giza-Poleszczuk (cyt. za) M. Dymnicka, *Przestrzeń publiczna a przemiany miasta*, Warszawa 2013, s. 91.

² J.Z. Radziszewska, *Przemiany przestrzenne konsumpcji w polskich miastach po 1989 roku*, [w:] Z. Rylik (red.), *Przestrzeń społeczna miast i metropolii w badaniach socjologicznych*, Rzeszów 2014, s. 72.

³ Agencja badawcza specjalizująca się w customresearch (zob. <http://www.tnsglobal.pl/o-nas/>).

stanowisku, że reklama zewnętrzna powinna zostać usunięta z centrów miast⁴. Tego rodzaju badania jak i inne akcje społeczne, np. plebiscyt „Miaostszpeciciel” organizowany przez Stowarzyszenie Miasto Moje A w Nim⁵ to wyraźny sygnał, iż pojawiła się potrzeba uregulowania w polskim ustawodawstwie chaosu reklamowego, który zapanował w przestrzeni użytkowej.

Nie ulega bowiem wątpliwości, iż w celu udoskonalenia estetyki przestrzeni publicznej konieczne jest nie tylko posiadanie odpowiednich rozwiązań legislacyjnych, ale również niezbędna jest świadomość estetyczna mieszkańców danych terenów⁶.

Przestrzeń publiczna a estetyka

W celu podjęcia dalszych rozważań konieczne jest skonkretyzowanie kluczowych w tym wypadku pojęć, a więc „przestrzeni publicznej” i „estetyki”.

W myśl art. 2 ust. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przestrzeń publiczna to obszar o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne, określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy⁷. Nie ulega więc wątpliwości, iż w/w definicja ustawowa w swoim zakresie obejmuje także tereny o szczególnym znaczeniu w kwestii zaspokajania potrzeb swych mieszkańców jak również poprawy jakości ich życia⁸.

Jak zostało już wskazane na wstępie niniejszego opracowania – przestrzeń publiczną można utożsamić z przestrzenią społeczną, którą można z kolei może być rozumiana na różne sposoby, z czego na szczególną uwagę zasługują dwa. Po pierwsze – jako dofizyczne rozmieszczenie ludzi, którzy charakteryzują się określonymi na danym obszarze cechami, a po drugie – jako przestrzeń wytworzona i zmodyfikowana przez człowieka⁹. Wskazuje się również, iż jest swego rodzaju ekspresją społeczeństwa, bowiem to ludzie nadają tej przestrzeni określoną formę i znaczenie¹⁰.

Warto zauważyć, iż jako historyczny ideał przestrzeni publicznej uznać można grecką *agorę*¹¹. Wzorcowym przykładem tego miejsca jest agora ateńska,

⁴ http://www.slideshare.net/TNS_Polska/tns-polska-reklama-w-przestrzeni-publicznej-raport.

⁵ zob. <http://miastomoje.org/nasze-dzialania/miastoszpeciciel/> (dostęp 11.11.2015).

⁶ M. Porębska, *O potrzebie piękna w przestrzeni publicznej miasta*, „Architektura. Czasopismo techniczne” 2010, nr 3-A, s. 157-158.

⁷ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2015, Nr 0, poz. 199, tekst jednolity).

⁸ K. Buczyński, [w:] P. Sosnowski, K. Buczyński, J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Warszawa 2014, s. 33.

⁹ B. Jałowicki, M. Szczepański, *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, Warszawa 2009, s. 316-319.

¹⁰ M. Castellás, *Spoleczeństwo sieci*, Warszawa 2008, s. 442.

¹¹ O. Hałub-Śniadach, *Przestrzeń publiczna w państwach europejskich jako przykład europejskiego dobra wspólnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2011, t. 25, s. 163.

w obrębie której znajdowały się nie tylko budowle o najważniejszym znaczeniu państwowym, ale również ołtarze i inne obiekty związane z kultem¹². W starożytnym Rzymie było to forum¹³. Analogiczną funkcję w średniowiecznych miastach pełnił rynek, który był przestrzenią pod zabudowę obiektów o charakterze administracyjnym i handlowym. Z kolei w okresie renesansu rynek był placem o charakterze reprezentacyjnym¹⁴.

Odnosząc się do najprostszej i najogólniejszej definicji estetyki wskazać należy, iż jest to słowo pochodzenia greckiego (gr. *aisthetikos*) i oznacza piękny, elegancki, schludny wygląd czegoś¹⁵. Należy jednak wspomnieć, iż nauka wyróżnia wiele rodzajów i modeli estetyki¹⁶. W dwóch podstawowych znaczeniach estetyka oznacza albo układ cech przedmiotu lub grupy przedmiotów, które nie kojarzą się odbiorcy z brzydotą, dysharmonią, niechlujstwem bądź też innymi negatywnymi odczuciami. W odniesieniu do drugiego znaczenia jest to „nauka o pięknie zajmująca się badaniem wartości artystycznych oraz ocen estetycznych, dociekająca przyczyn ich kształtowania się oraz ustalająca kryteria ich wartości i ocen”¹⁷. W niniejszym opracowaniu zastosowanie będzie miała pierwsza z przedstawionych definicji w odniesieniu do przestrzeni publicznej.

Faktem jest, iż w kontekście wrażeń estetycznych w obecnym stanie krajobraz Polski jest zagrożony ze względu na panujący w większości miast nieład urbanistyczny oraz wszechobecną reklamę. Wskazuje się, iż przyczynami tych zagrożeń są głównie trzy czynniki na które składają się: niski poziom wymagań i oczekiwań społeczeństwa w odniesieniu do krajobrazu, niska świadomość krajobrazowa, która wiąże się z nierozwijaniem wrażliwości krajobrazowej jak również edukacji estetycznej oraz nieodpowiednia polityka przestrzenna w obowiązujących przepisach prawa¹⁸.

¹² A. Trzebińska, *Postęp cywilizacji a funkcjonalność przestrzeni publicznej uzależniona od zmieniających się potrzeb użytkowników*, „Czasopismo Techniczne Architektura” 2011, nr 4-a/2, s. 432.

¹³ W. Szolginia, *Architektura*, Warszawa, 1992, s. 49-50.

¹⁴ D. Kuśnierz-Krupa, M. Krupa, *Średniowieczny rynek jako „serce miasta” (na przykładzie rynku Skawiny w Małopolsce)*, „Czasopismo Techniczne Architektura” 2008, nr 3-A, s. 120.

¹⁵ Słownik języka polskiego PWN.

¹⁶ M. Gołaszewska wyróżnia 30 odmian, tj.: estetykę sztuki, estetykę jako filozoficzną refleksję nad sztuką, estetykę jako uogólnioną teorię sztuki, estetykę historyczną, estetykę ahistoryczną, estetykę absolutyzującą, estetykę statyczną, estetykę dynamiczną, estetykę prezentystyczną, estetykę generalizującą, estetykę „bez wartości”, estetykę subiektywistyczną, estetykę struktur ciągłych, estetykę punktualistyczną, estetykę wizji, estetykę logizowaną, estetykę jako sztukę, estetykę amatorską, estetykę jako metodę, estetykę zorientowaną prospołecznie, estetykę rzeczywistości, estetykę platońską, estetykę snu, estetykę pięciu zmysłów, estetykę pomyłek, estetykę reinterpretacji, estetykę animizmu, estetykę syntezy oraz estetykę wartości negatywnych (zob. M. Gołaszewska, *Estetyka możliwości. Eseje filozoficzne*, Kraków 2005, s. 42-47).

¹⁷ M. Żelazny, *Estetyka filozoficzna*, Toruń 2009, s. 17.

¹⁸ U. Myga-Piątek, *Ocena wartości i zagrożeń krajobrazów kulturowych Polski. Perspektywa Europejskiej Konwencji Krajobrazowej*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 12, s. 15.

Ustawa krajobrazowa

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, zwana potocznie ustawą krajobrazową¹⁹ jest pierwszym krokiem w kierunku implementacji Europejskiej Konwencji Krajobrazowej²⁰. Warto przy tym podkreślić, że mimo, iż Konwencja ta została ratyfikowana już w 2004 roku, to przez niemal dekadę nie podjęto żadnych działań mających na celu wdrożenie jej do polskiego systemu prawnego²¹. Projekt aktualnie obowiązującej ustawy powstał z inicjatywy ówczesnie urzędującego Prezydenta RP²². Proces legislacyjny w tym przypadku trwał niemal dwa lata począwszy od dnia wpłynięcia projektu do Sejmu w dniu 1 lipca 2013 r. do jej wejścia w życie w dniu 11 września 2015 r.²³.

W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, iż wcześniej dokonywano przygotowań poprzez tworzenie opracowań analitycznych, z których na szczególną uwagę zasługują wykonane na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego przez zespół pracujący pod kierunkiem dr. hab. inż. arch. Zbigniewa Myczkowskiego opracowanie „Możliwości wdrożenia Europejskiej Konwencji Krajobrazowej i problem zachowania dziedzictwa kulturowego poprzez kształtowanie krajowej polityki przestrzennej – rekomendacje do KZPK w czerwcu 2009 r.” oraz opracowaną na zlecenie Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Kancelarii Radcy Prawnego Anny Fogel „Ocenę możliwości wdrożenia postanowień Europejskiej Konwencji Krajobrazowej w kontekście ochrony, planowania i zarządzania krajobrazem – rekomendacje do zmian uregulowań prawnych w Polsce” z listopada 2012 r. Jednocześnie podkreślono, iż nowa ustawa nie wprowadza kompleksowo wszystkich założeń Europejskiej Konwencji Krajobrazowej, a jej podstawowym celem jest zminimalizowanie zakresu dokonywanych zmian legislacyjnych przy jednoczesnym uzyskaniu znaczącego efektu z punktu widzenia ochrony krajobrazu²⁴.

Z uwagi na estetyczną funkcję i cel omawianej ustawy, warto szczególne miejsce poświęcić na kwestię zdefiniowania przez ustawodawcę samej reklamy. Ustawa krajobrazowa wprowadziła wiele definicji do polskiego prawa. Jest to związane z faktem, iż tekst prawny powinien być nie tylko jednoznaczny, ale również zrozumiały i nie budzący wątpliwości interpretacyjnych. Celem

¹⁹ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. 2015, Nr 0, poz. 774).

²⁰ Europejska Konwencja Krajobrazowa sporządzona we Florencji dnia 20 października 2000 r. (Dz. U. 2006, Nr 14, poz. 98).

²¹ A. Staniewska, *Potrzeba ochrony, zarządzania krajobrazem i racjonalnego kształtowania krajobrazu w odniesieniu do Europejskiej Konwencji Krajobrazowej i prezydenckiego projektu tzw. Ustawy krajobrazowej*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 12, s. 33.

²² Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt Ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu z dnia 28 czerwca 2013 r. (RPU VII, poz. 1525).

²³ <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1525> (dostęp 11.11.2015 r.).

²⁴ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, druk nr 1525, s. 3-7.

tworzenia definicji legalnych jest wszakże zwiększenie precyzji i komunikatywności²⁵.

W ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁶ wprowadzono definicje reklamy, tablicy reklamowej, urządzenia reklamowego, szyldu, krajobrazu oraz krajobrazu priorytetowego. Ten zabieg legislacyjny w założeniu wpłynąć ma na poprawę zagospodarowania przestrzeni publicznej, bowiem w efekcie dzięki temu możliwe będzie zmniejszenie ilości tych obiektów²⁷.

Wskazać jednak należy, iż definicja samej reklamy istniała już wcześniej – w ustawie o drogach publicznych. W efekcie mamy do czynienia z sytuacją, w której w polskim porządku prawnym funkcjonują dwie definicje, z tym, że w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest ona węższa, natomiast w ustawie o drogach publicznych jest to definicja nadzwyczaj szeroka. Funkcjonowanie dwóch oznaczeń tego samego wyrazu nie jest błędem legislacyjnym, jeśli jest to uzasadnione potrzebą odmiennego określenia danego stanu rzeczy w różnych aktach prawnych. Jednak w wypadku definicji reklamy bardziej zasadne byłoby odesłanie do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, bowiem w tym wypadku reklama rozpatrywana jest na tej samej płaszczyźnie pojęciowej²⁸.

Warto przy tym wspomnieć, iż w ustawie o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji również używa się pojęcia reklama, jednakże w kontekście określonej czynności. Podkreśla się bowiem, iż definicja reklamy funkcjonuje jedynie dla regulacji zawartych w danym akcie prawnym, z tym, że w ustawie o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji definicja ta nie została w ogóle zawarta²⁹. W tym wypadku odwołać należy się do art. 2 lit. a, zgodnie z którym „reklama” oznacza przedstawienie w jakiegokolwiek formie w ramach działalności handlowej, gospodarczej, rzemieślniczej lub wykonywania wolnych zawodów w celu wspierania zbytu towarów lub usług, w tym nieruchomości, praw i zobowiązań³⁰.

Na marginesie wskazać jednak należy, iż ustawa krajobrazowa nie wprowadza do polskiego porządku prawnego ani pojęcia „lasu” ani „krajobrazu leśnego”, co można uznać za dość istotny brak, którego skutkiem jest pozostawienie pewnej luki prawnej, niepożądanego z punktu widzenia ochrony przyrody³¹.

²⁵ A. Malinowski, *Polski tekst prawny. Opracowania treściowe i redakcyjne*, Warszawa 2012, s. 51.

²⁶ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2015, Nr 0, poz. 199, tekst jednolity), art. 2 pkt 16a-16f

²⁷ Ł. Dumin, [w:] D. Okolski (red.), *Prawo budowlane i nieruchomości*, Warszawa 2014, s. 171.

²⁸ P. Krawczyk, *Opinia prawna do prezydenckiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (druk sejmowy nr 1525)*, Warszawa, dnia 22 sierpnia 2013 r.

²⁹ J. Dudzik, R. Skubisz, [w:] J. Szwaia (red.), *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 665.

³⁰ Dyrektywa 2006/114/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca reklamy wprowadzającej w błąd i reklamy porównawczej (Dz. U. UE L 2006, nr 376, s. 21).

³¹ A. Grzywacz, *Opinia do prezydenckiego projektu „Ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu” (druk 1525)*, Warszawa, 23 sierpnia 2013, s. 2-3

Na poziomie województwa nowa ustawa nałożyła na sejmiki wojewódzkie obowiązek uchwalenia tzw. audytu krajobrazowego – zgodnie z art. 13 ustawy krajobrazowej został on zdefiniowany w art. 38a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym identyfikuje on krajobrazy występujące na całym obszarze województwa. Z punktu widzenia niniejszego artykułu najistotniejszym obowiązkowym elementem audytu jest wskazanie zagrożenia dla możliwości zachowania wartości krajobrazów będących przedmiotem tego aktu, rekomendacje i wnioski dotyczące ich kształtowania i ochrony, a także lokalne formy architektoniczne zabudowy w obrębie krajobrazów³².

Czas na podjęcie tych działań to 3 lata od dnia wejścia w życie ustawy krajobrazowej, czyli od 11 września 2015 r. W przypadku niedotrzymania tego terminu wojewoda wezwie sejmik do podjęcia odpowiedniej uchwały w wyznaczonym przez siebie terminie. W razie niedotrzymania i tego dodatkowego terminu to wojewoda w drodze zarządzenia zastępczego opracowuje i przyjmuje taki audyt, zaś koszty z tym związane ponosi samorząd województwa. Nowa ustawa przyznaje więc nową kompetencję wojewodzie w zakresie nadzoru³³. Warto jednak zauważyć, iż zarządzenie zastępcze jest wyjątkowym środkiem, który stosowany jest jedynie w określonych przez prawo sytuacjach³⁴, co świadczy o randze i doniosłości wprowadzanych przez ustawę zmian.

Należy w tym miejscu wspomnieć, iż w nawiązaniu do obowiązku sporządzenia audytu krajobrazowego na poziomie województwa, Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej w dniu 5 marca 2015 r. skierował do Sejmu RP swe stanowisko. Wskazano w nim m. in., iż zasadne byłoby usunięcie zapisów art. 38b ust.2 pkt 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym bądź też zmienić je w ten sposób, by sejmiki wojewódzkie miały obowiązek uwzględnienia uwag i opinii zgłaszanych od rad gminy. Zgodnie z powoływanym przepisem zarząd województwa ma wprawdzie możliwość ich uwzględnienia, jednakże nie jest to czynnością obligatoryjną. Związek wskazał, iż taki zapis pozbawia gminy możliwości rzeczywistego wpływu na kształt audytu krajobrazowego, co w konsekwencji może prowadzić do ograniczenia możliwości ich rozwoju³⁵.

Ustawa krajobrazowa wyposaża radę gminy w możliwość wprowadzenia opłaty reklamowej od umieszczonych tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych, która składać będzie się z części stałej i zmiennej z zastrzeżeniem,

³² Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2015, Nr 0, poz. 199, tekst jednolity), art. 38a ust. 2 i 3.

³³ Por. J. Ronowicz, *Zarządzenia zastępcze w polskim ustawodawstwie*, „Studia Lubelskie” 2011, t. VI.

³⁴ M. Chlipała, *Zarządzenie zastępcze wojewody jako środek nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, „Samorząd terytorialny” 2005, nr 7-8, s. 82.

³⁵ Stanowisko Związku Gmin Wiejskich RP wobec niektórych zapisów projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (druk nr 1525) z dnia 3 marca 2015 r., [http://www.zgwrp.pl/attachments/article/679/Pismo%20\(8\).pdf](http://www.zgwrp.pl/attachments/article/679/Pismo%20(8).pdf) (dostęp 11.11.2015 r.).

iż pierwsza z nich nie może przekroczyć 2,5 zł dziennie, zaś druga 0,20 zł od 1m² pola powierzchni tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego służących ekspozycji reklamy dziennie³⁶. Dodatkowo, rada gminy może w formie uchwały ustalić warunki i zasady sytuowania m.in. tablic i urządzeń reklamowych oraz ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Ponadto, uchwała taka może ustalić zakaz ich sytuowania, a jego naruszenie skutkuje wydaniem decyzji przez wójta (bądź odpowiednio burmistrza i prezydenta miasta) o nałożeniu kary pieniężnej³⁷.

Jak można domniemywać – wprowadzenie możliwości tego typu uchwały miało być instrumentem, który w sposób bezpośredni wpłynąć może na ograniczenie napływu reklam w przestrzeni, jednakże warto zasygnalizować, iż może być to naruszenie art. 2 konstytucji, bowiem prowadzi to do sytuacji, w której funkcjonować będą dwa akty prawa miejscowego dotyczące terenu jednostki samorządu terytorialnego. Nie można zapominać przecież o funkcjonowaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który również jest aktem uchwalanym przez gminę³⁸.

Ustawa krajobrazowa wprowadziła zmiany także w odniesieniu do Kodeksu wykroczeń, dodano nowy przepis, a także zmodyfikowano jeden z istniejących. Przede wszystkim do art. 63a k.w. penalizującego nielegalne ogłoszenia³⁹, dodano §1a, zgodnie z którym karze za wykroczenie podlega także podżegacz i pomocnik. Z kolei §2 zmodyfikowano w ten sposób, iż rozszerzono dyspozycję dotyczącą przedmiotów, które mogą ulec przepadkowi. Wcześniej były to przedmioty stanowiące przedmiot wykroczenia, a w aktualnie obowiązującym stanie prawnym – służące lub przeznaczone do popełnienia wykroczenia, choćby nie stanowiły własności sprawcy. W nawiązaniu do omawianego wykroczenia zauważyć należy, iż w dalszym ciągu, jeśli treść plakatu czy ogłoszenia ma nieprzyzwoity charakter sprawca podlega również karze przewidzianej w art. 141 k.w., bowiem w tej sytuacji nie zachodzi zbieg określony w art. 9 §1 k.w.⁴⁰.

Zgodnie z nowo dodanym przepisem - art. 63b §1 k.w. – „Kto umieszcza reklamę, o której mowa w art. 4 pkt 23 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 460 i 774) z naruszeniem warunków jej sytuowania określonych w art. 42a tej ustawy, o gabarytach większych niż dopuszczalne lub wykonane z wyrobów innych niż dopuszczalne, podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny”. Analogicznie do zmian wprowadzonych w art. 63a również i w nowym przepisie dokonuje się przepadku na takich

³⁶ Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. 2014, Nr 0, poz. 849, tekst jednolity), art. 17a ust. 1, art. 17b ust. 1, art. 19 pkt 1 lit. g, h.

³⁷ *Ibidem*, art. 37a ust. 1 i 2, art. 37d ust.1 i 3.

³⁸ B. Lackoroński, *Opinia prawna dotycząca zagadnień związanych z projektem ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu* (druk nr 1525), Warszawa 5 września 2014 r., s. 14-15.

³⁹ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. 2015, nr 0, poz. 1094, tekst jednolity ze zm.), dalej przytaczana jako k.w.

⁴⁰ M. Bojarski, [w:] M. Bojarski, W. Radecki (red.), *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 469.

samych zasadach jak w przypadku nielegalnych ogłoszeń oraz karane jest podżeganie i pomocnictwo.

Zmiany w odniesieniu do Kodeksu wykroczeń poddawane były w wątpliwość co do ich zasadności z uwagi na fakt, czy istotnie problem podżegania i pomocnictwa z art. 63a i 63b k.w. jest na tyle społecznie doniosły, iż powinno wprowadzać się jego penalizację. Dodatkowo, w art. 63b § 1 nie wskazane zostało, czy podżegaczem i pomocnikiem może być również dysponent gruntu bądź właściciel budynku, który wydzierżawia ścianę albo dach budynku, co ma niezwykle istotne znaczenie praktyczne⁴¹.

Wnioski

Z całą pewnością można stwierdzić, iż wprowadzone przez ustawę krajobrazową instrumenty to realna szansa na pozytywną zmianę w odniesieniu do jakości i estetyki przestrzeni publicznej. Efekty tych działań nie będą widoczne natychmiast, bowiem konieczny jest upływ kilku lat w celu zaadoptowania niektórych rozwiązań. Niezbędne będzie podjęcie wielu działań wdrażających przede wszystkim przez jednostki samorządu terytorialnego⁴².

Wskazać jednak należy, iż rozwiązania wprowadzone ustawą krajobrazową są również krytykowane, co również zostało zaakcentowane w niniejszym opracowaniu. Warto jednak odwołać się także do „Opracowania eksperckiego dotyczącego skutków wdrożenia tzw. ustawy krajobrazowej” sporządzonej przez Instytut Jagielloński. W opinii podniesiono, iż akt ten w istocie godzi w podstawowe założenia Europejskiej Konwencji Krajobrazowej, bowiem przesuwając władztwo planistyczne z poziomu gmin na poziom województwa, co jest sprzeczne z zasadą subsydiarności wyrażoną w Konwencji⁴³, zgodnie z którą wszelkie działania związane z krajobrazem podejmowane były „tak blisko mieszkańców jak to możliwe”. Ponadto, zgodnie ze stanowiskiem autorów w/w opracowania eksperckiego analizowany akt generuje bezzasadne koszty, przede wszystkim tworzenia audytu krajobrazowego, co w skali całego kraju wiązać będzie się z kosztem w granicach 150-50 mln złotych⁴⁴.

Pojawiają się również głosy, iż ustawa zamiast ograniczyć reklamy w przestrzeni publicznej spowoduje, iż gminy zyskają jedynie dodatkowy

⁴¹ P. Krawczyk, *Opinia prawna do prezydenckiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (druk sejmowy 1525)*, Warszawa 22 sierpnia 2013 r., s. 1-2.

⁴² E. Dziobek-Romańska, K. Boudjoher, *Czy ustawa krajobrazowa jest tak naprawdę ustawą reklamową?*, Kraków 2015, s. 6.

⁴³ Europejska Konwencja Krajobrazowa sporządzona we Florencji dnia 20 października 2000 r. (Dz. U. 2006, Nr 14, poz. 98), art. 4 „Każda ze Stron wdroży niniejszą konwencję, a zwłaszcza jej artykuły 5 i 6, według jej własnego podziału władzy, zgodnie z jej zasadami konstytucyjnymi i organizacją administracyjną oraz poszanowaniem zasady subsydiarności, przy uwzględnieniu Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Bez uszczerbku dla postanowień niniejszej konwencji, każda ze Stron zharmonizuje wdrażanie niniejszej konwencji z jej polityką własną”.

⁴⁴ *Opracowanie eksperckie dotyczące skutków wdrożenia tzw. ustawy krajobrazowej*, Instytut Jagielloński, Kraków 2015, s. 2.

dochód, zaś problem chaosu nie zostanie rozwiązany⁴⁵. Wskazuje się również, iż w celu skutecznego rozwiązania problemu nadmiernej ilości reklam wystarczyłoby wzmocnienie wcześniej już istniejących narzędzi oraz zintegrowanie ochrony krajobrazowej z planowaniem przestrzennym i prawem budowlanym⁴⁶. Jednakże znaleźć można również stanowiska odmienne, w myśl których wprowadzone przez ustawę rozwiązania są jak najbardziej słuszne, jednak w dalszym ciągu niewystarczające⁴⁷.

Jeśli wziąć pod uwagę fakt, iż omawiana ustawa funkcjonuje dopiero od 11 września 2015 r. trudno ostatecznie na tym etapie określać i przesądzać skuteczność nowych rozwiązań. Ustalenie, czy akt ten rzeczywiście spełnił swoją funkcję będzie możliwe w ciągu najbliższych kilku lat.

⁴⁵ L. Klimczak, *Nowe narzędzia ochrony krajobrazu – zarys zmian legislacyjnych w projekcie tzw. ustawy o ochronie krajobrazu*, „Przestrzeń i Forma” 2014, nr 21, s. 450.

⁴⁶ Opinia Unii Metropolii Polskich w sprawie projektu ustawy o zmianie ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (w wersji z 21 maja 2013 r.), Warszawa 21 czerwca 2013 r. <http://www.metropolie.pl/wp-content/uploads/2014/03/Opinia-UMP-z-21-VI-2013-w-sprawie-projektu-ustawy-o-zmianie-ustaw-w-zwi%C4%85zku-ze-wzmocnieniem-narz%C4%99dzi-ochrony-krajobrazu.pdf> (dostęp 11.11.2015 r.).

⁴⁷ Stanowisko Krajowej Izby Architektów RP z dnia 20 czerwca 2013 r., http://www.izbaarchitektow.pl/pliki/wych_231_KRIA_2013_PZP.pdf (dostęp: 11.11.2015 r.).

Tytuł

Estetyka przestrzeni publicznej, a regulacje zawarte
w tzw. „ustawie krajobrazowej”

Streszczenie

Celem niniejszego opracowania jest analiza regulacji tzw. „ustawy krajobrazowej” w kontekście estetyki w przestrzeni publicznej. Autorka na wstępie wskazała na obecną sytuację związaną z chaosem reklamowym w polskiej przestrzeni publicznej, a także odwołała się do badań społecznych dotyczących oceny tego stanu rzeczy. Autorka odniosła się również do treści historycznych oraz ekonomicznych, których następstwem jest opisywany stan polskiej przestrzeni publicznej. Następnie zdefiniowane zostały pojęcia przestrzeni publicznej oraz estetyki. W dalszej części przedstawione zostały podstawowe założenia, zmiany, instrumenty prawne jakie wprowadza ustawa krajobrazowa, a których zadaniem będzie ograniczanie reklam w przestrzeni publicznej. W tej części autorka odwołała się m.in. do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, o podatkach i opłatach lokalnych oraz Kodeksu wykroczeń. Ostatnia część opracowania zawiera wnioski autorki oraz odniesienia do opinii różnych podmiotów do wprowadzonych zmian.

Słowa kluczowe

przestrzeń publiczna, estetyka, ustawa krajobrazowa, reklamy

Title

The aesthetics of public spaces, and the regulations contained
in the so-called "landscape act"

Summary

The aim of this study is to analyze regulations of the so-called „landscape act” in the context of aesthetics in public space. The author at the beginning pointed to the current situation related to the advertising chaos in Polish public space, and also appealed to the social research concerning the actually situation. The author also referred to the historical and economic content, with a consequent described the state of Polish public space. Then the meaning of „public space” and „aesthetics” was defined. In the next part of the work the basic assumptions, changes and legal instruments introduced by the Act landscape, and whose task will be to restrict advertising in public space was presented. In this section, the author referred to, among others, the Law on Spatial Planning and Development, on taxes and local fees and the Code offenses. The last part of the report contains the author's own conclusions and references to the opinions of various stakeholders to the changes entered by the Act.

Keywords

public space, aesthetics, landscape act, advertising

ROZDZIAŁ XIII

Zakres przedmiotowy ustawy deweloperskiej – delikt prawodawczy?

Wstęp

Budownictwo deweloperskie rozwija się w Polsce od ponad dwudziestu lat. Pierwsze mieszkania budowały spółdzielnie, później dołączyli inni przedsiębiorcy. Początki rynku mieszkaniowego można przedstawić poprzez anegdotę. Wzniesiono budynek niezgodnie z projektem, wyższy o dwa piętra. Urzędnik, który był wcześniej inspektorem nadzoru w spółdzielni mieszkaniowej, przyszedł na budowę, zobaczył, że budynek stoi i podpisał pozwolenie na użytkowanie. Później było już gorzej. Niekiedy poprzez działalność deweloperską wyludzano pieniądze bez zamiaru wznoszenia budynków. W pierwszej dekadzie XXI w. wzrosła dostępność kredytów, popyt na mieszkania przewyższył ich podaż. Deweloperzy budowali coraz więcej mieszkań, lecz o niższej jakości. Co ciekawe, odnotowano znaczący wzrost cen na mieszkania, czego nie można było uzasadnić wzrostem cen działek i kosztów budowy. Deweloperzy otrzymali środki finansowe od inwestorów, którzy w zamian oczekiwali zysku finansowego. Skutkiem tego były wysokie marże handlowe, niekiedy w wysokości 50%. W przedsięwzięciu deweloperskim większe znaczenie miała intensywność zabudowy i powierzchnia użytkowa mieszkań, niż dobrze zaprojektowane otoczenie gospodarcze wokół budynków wraz z zielenią. Pod koniec pierwszej dekady XXI w. nastąpił kryzys ekonomiczny, którego skutki są nadal odczuwalne. Firmy budowlane finansujące budowę mieszkań ze środków pochodzących bezpośrednio od nabywców mogły być objęte postępowaniem upadłościowym¹.

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta² przeprowadził w 2007 r. kontrolę umów stosowanych przez deweloperów, stowarzyszenia budownictwa społecznego oraz spółdzielnie mieszkaniowe. Zakresem kontroli objęto postanowienia umów m.in. w zakresie odpowiedzialności deweloperów za

¹ M. Wielgo, *Oto historia branży deweloperskiej w Polsce*, <http://wyborcza.biz/biznes/1,100896,18390722,oto-historia-branzy-deweloperskiej-w-polsce.html> (dostęp 20.11.2015 r.).

² Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, zwany dalej Prezesem UOKiK, jest centralnym organem administracji rządowej w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów – art. 29 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. 2015, Nr 0, poz. 184, tekst jednolity ze zm.).

wykonanie lub nienależyte wykonanie umowy, jednostronnej zmiany przez deweloperów umowy lub istotnych cech świadczenia bez wskazania ważnej przyczyny, czy jednostronnego odbioru nieruchomości przez deweloperów. Analiza umów stosowanych przez deweloperów wykazała asymetrię pomiędzy stronami. Silniejszą pozycję zajmowali deweloperzy, którzy narzucali słabszym nabywcom korzystne dla nich rozwiązania. Najważniejsze zarzuty dotyczyły uprawnienia deweloperów dotyczące zmiany warunków umów, w tym ceny oraz zasad i procedur rozwiązywania umowy. We wnioskach końcowych raportu wskazano, że wzorce umowne powinny być przejrzyste i zabezpieczać interesy obu stron³.

Jak celnie wskazała B. Szczytowska, do wejścia w życie ustawy deweloperskiej, umowa deweloperska była nienazwaną umową cywilnoprawną, o mieszanym charakterze, zawierającą elementy treści różnych umów nazwanych, dwustronnie zobowiązującą, wzajemną, powstałą w wyniku specyficznego połączenia czynności realizowanych w ramach budowlanego procesu inwestycyjnego w wyniku którego zostaje ustanowione i przeniesione prawo do lokalu mieszkalnego lub budynku⁴.

Zakres przedmiotowy ustawy deweloperskiej

W dniu 16 września 2011 r. uchwalono ustawę zwaną powszechnie „deweloperską”⁵, która weszła w życie 29 kwietnia 2012 r. Ustawa reguluje stosunek prawny pomiędzy deweloperem a nabywcą, którego przedmiotem jest przeniesienie na nabywcę własności lokalu mieszkalnego po jego wyodrębnieniu, własności domu jednorodzinnego, użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej wraz z własnością domu jednorodzinnego posadowionej na niej stanowiącego odrębną nieruchomość (art. 1).

Ustawowa definicja umowy deweloperskiej obejmuje dwa świadczenia dewelopera oraz jedno świadczenie nabywcy. Deweloper zobowiązuje się do ustanowienia i przeniesienia na nabywcę prawa, o którym mowa w art. 1 ustawy po zakończeniu przedsięwzięcia deweloperskiego. Nabywca zobowiązuje się do spełnienia świadczenia pieniężnego na rzecz dewelopera na poczet nabycia tego prawa.

Zdaniem A. Burzaka, M. Okoń, P. Pałki definicja umowy deweloperskiej (art. 3 pkt 5) nie jest spójna z definicją dewelopera (art. 3 pkt 1) i nabywcy (art. 3 pkt 4). Autorzy zarzucili ustawodawcy, iż brak staranności i konsekwencji w definiowaniu podstawowych pojęć ze sobą związanych skutkuje trudnościami

³ Raport z kontroli wzorców umownych stosowanych w umowach deweloperskich, <https://uokik.gov.pl/download.php?id=587> (dostęp 20.11.2015 r.).

⁴ B. Szczytowska, [w:] H. Ciepla, B. Szczytowska, *Ustawa o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego. Komentarz. Wzory umów deweloperskich i pism*, Warszawa 2012, s. 20.

⁵ Ustawa z dnia 16.09.2011 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego (Dz. U. 2011, Nr 232, poz. 1377), zwana dalej ustawą. Przepisy prawne bez bliższego określenia pochodzą ze wskazanej ustawy.

w określeniu istotnych cech umowy deweloperskiej⁶. Z kolei H. Ciepla słusznie zwróciła uwagę, że definicja legalna nie zawiera kluczowego elementu, jakim jest zobowiązanie dewelopera do wybudowania domu jednorodzinnego lub budynku⁷. Powyższe zaniechanie ustawodawcy A. Burzak, M. Okoń, P. Pałka ocenili jako jego uznanie, że wybudowanie budynku nie jest elementem koniecznym umowy deweloperskiej. Następstwem takiego poglądu jest wniosek autorów, iż przedmiotem umowy deweloperskiej będą domy jednorodzinne i lokale mieszkalne, które zostały wybudowane w dacie jej podpisywania, a przecież ma to dotyczyć nieruchomości budowanych w wykonaniu umowy deweloperskiej⁸. Do powyższych uwag należy odnieść się z aprobatą. Otóż nie można pozostawić bez analizy aktu prawnego, w którym ustawodawca nie jest konsekwentny w określaniu konstrukcji prawnych instytucji regulowanych przez tenże akt. Można śmiało postawić wniosek, że spowoduje to powstanie sporów pomiędzy stronami umów deweloperskich. Ustawa zamiast chronić interesy prawne i gospodarcze nabywcy będzie je komplikować.

Nieścisłości ustawy stały się przedmiotem spolaryzowanej dyskusji w nauce prawa⁹.

Wydaje się iż, A. Bieranowski przedstawił najlepszy zarys sporu o charakter prawny umowy deweloperskiej¹⁰. Autor zwięźle przedstawił i ocenił poszczególne koncepcje umowy deweloperskiej jako: umowy nazwanej¹¹, szczególny rodzaj umowy sprzedaży¹², „nakładka” na inne umowy¹³. Autor

⁶ A. Burzak, M. Okoń, P. Pałka, *Ochrona praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 72.

⁷ H. Ciepla, [w:] H. Ciepla, B. Szczytowska, *op. cit.*, s. 56.

⁸ A. Burzak, M. Okoń, P. Pałka, *op. cit.*, s. 72-73.

⁹ Obok poglądów autorów zaprezentowanych w niniejszym opracowaniu warto wspomnieć następujące publikacje: A. Goldiszewicz, *Treść i charakter prawny umowy deweloperskiej*, Warszawa 2013, s. 181-200; W. Katner, *Kontrowersje związane z pojęciem umowy deweloperskiej i jej treści*, „Rejent” 2013, nr 12, s. 11-30; M. Leśniak, *Kilka uwag o umowie deweloperskiej, czyli galimatias z umową deweloperską*, „Rejent” 2012, nr 12, s. 33-49; M. Leśniak, *Sens i nonsens umowy deweloperskiej – czyli klasyczne cywilistyczne konstrukcje prawne są wystarczające dla skutecznej ochrony nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego*, „Rejent” 2013, nr 12, s. 80-93; J. Lic, *Pojęcie umowy deweloperskiej i jej charakter prawny*, „Rejent” 2013, nr 12, s. 147-170; R. Strzelczyk, *Umowa deweloperska w systemie prawa prywatnego*, Warszawa 2013, s. 125-133; Z. Truszkiewicz, *Charakter prawny umowy deweloperskiej*, [w:] J. Pisuliński, P. Tereszkiewicz, F. Zoll (red.), *Rozprawy z prawa cywilnego, własności intelektualnej i prawa międzynarodowego prywatnego*, Warszawa 2102, s. 401-419; Uwagi na temat umowy deweloperskiej w przyszłym kodeksie cywilnym, zob. J.J. Zięty, *Umowa deweloperska jako umowa nazwana w nowym kodeksie cywilnym sens czy nonsenes?*, [w:] T. Mróz, P. Stec (red.), *Umowy prawa handlowego w przyszłym kodeksie cywilnym*, Warszawa 2012, s. 458-469.

¹⁰ A. Bieranowski, *Charakter prawny i konstrukcja umowy deweloperskiej – głos w dyskusji*, „Rejent” 2013, nr 12, s. 106-121.

¹¹ Zwolennikami tej przeważającej koncepcji są m.in. H. Ciepla, M. Banaś, M. Krześ, M. Modrzejewska, T. Czech, A. Goldiszewicz, W. Koczara, M. Wosiek, R. Strzelczyk. *Ibidem*, s. 107-113.

¹² Z. Truszkiewicz jest zwolennikiem tej koncepcji. *Ibidem*, s.113-117

¹³ A. Bieranowski jest zwolennikiem tej koncepcji. *Ibidem*, s. 117-120; Także J. Pisuliński jest zwolennikiem tej koncepcji. Zdaniem autora funkcją definicji art. 3 ust. 5 jest wyznaczenie kręgu umów do których ustawa ma zastosowanie, mogą to być umowy nazwane lub nienazwane. J. Pisuliński, *Dlaczego umowa deweloperska nie jest umową nazwaną?* „Rejent” 2013, nr 12, s. 31-41.

przedstawił we wnioskach *de lege ferenda* przykładowe wyliczenie umów deweloperskich, dzięki temu zakres pojęciowy ustawy stałby się jaśniejszy, co ma kluczowe znaczenia dla określenia, czy określona umowa podlega reżimowi ustawy. W ustawie można też wskazać umowy, które będą zaliczane do kategorii umów deweloperskich¹⁴.

Ciekawy pogląd wyraził B. Gliniecki, iż przepisy ustawy nie wpływają wyłącznie na treść umowy deweloperskiej. Strony korzystają z szerokiej swobody umów, mogą wprowadzać do umowy deweloperskiej instrumenty i rozwiązania, w zakresie nie objętym przepisami ustawy. W tym miejscu mogą pojawić się próby obejścia przepisów ustawy. Umowa deweloperska może stanowić ciąg umów i zawierać elementy: umowy o roboty budowlane, choć układ praw i obowiązków dewelopera i nabywcy nie do końca odpowiada stosunkom kontraktowym inwestora i wykonawcy robót budowlanych; umowy o dzieło – zobowiązania dewelopera odpowiedniego wyposażenia lokalu; umowy zlecenia – zarządu nieruchomością wspólną¹⁵ oraz ewentualnie umowy sprzedaży.

Odnosząc się do aktualnego stanu prawnego ustawy należy uznać, że najwłaściwsza jest koncepcja przedstawiona przez A. Bieranowskiego i J. Pisulińskiego. Otóż ustawa określa minimalną treść umowy deweloperskiej oraz tryb i zasady, z zgodnie z którymi strony powinny zawiązać łączący je stosunek prawny. Strony mogą, na podstawie zasady swobody umów, umieścić w umowie postanowienia, których źródłem będą inne akty prawne, o ile przedmiotowo i podmiotowo będą zgodne z ustawą. Niemniej, w przyszłości można rozważyć zastosowanie prostszych konstrukcji prawnych lub uregulowanie elementów poszczególnych rodzajów umów osobno, lecz w funkcjonalnym powiązaniu. Umowa deweloperska *de facto* jest przecież jednorazowo zawieraną umową, w której mogą występować niektóre elementy wskazanych powyżej umów. W tym celu ustawodawca powinien ustawową definicję umowy deweloperskiej określić na podstawie celu umowy deweloperskiej (społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa) oraz zasady swobody umów.

Prezes UOKiK przeprowadził ponownie w 2014 r. kontrolę wzorców umownych stosowanych przez deweloperów¹⁶. Zostaną przedstawione wybrane przykłady nierzetelnych praktyk gospodarczych.

Część wybranych przykładów dotyczyła ograniczania uprawnień nabywcy udziału we współwłasności lokalu użytkowego. W pierwszym przykładzie występowało postanowienie umowne nakładające na nabywcę udziału we współwłasności garażu obowiązek udzielenia zarządowi wspólnoty mieszkaniowej pełnomocnictwa do reprezentowania go na zebraniach wspólnoty mieszkaniowej i wykonywania prawa głosu na warunkach według uznania

¹⁴ A. Bieranowski, *op. cit.*, s. 120-121.

¹⁵ B. Gliniecki, *Ustawa deweloperska. Komentarz do ustawy o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego*, Warszawa 2012, s. 32.

¹⁶ Raport – konsument na rynku deweloperskim, Warszawa 2014, s. 1-177, <https://uokik.gov.pl/download.php?plik=14600> (dostęp 20.11.2015 r.).

pełnomocnika¹⁷. W drugim przykładzie nabywca udziału we współwłasności garażu miał udzielić pełnomocnictwa deweloperowi do reprezentowania przed wszelkimi podmiotami oraz do podejmowania wszelkich działań faktycznych i prawnych w celu realizacji dalszych etapów przedsięwzięcia deweloperskiego, jakie okażą się niezbędne w zakresie udzielonego pełnomocnictwa, wraz z prawem udzielania dalszych pełnomocnictw oraz działania pełnomocnika przed sobą samym¹⁸. W powyższych przykładach treść prawa własności była sprowadzona do treści prawa najmu. Otóż właściciel jako najemca *de facto* mógł korzystać z miejsca postojowego w garażu na warunkach jakie określi pełnomocnik.

Część przykładów dotyczyła ograniczania lub wyłączenia uprawnień nabywcy wynikających z gwarancji oraz zgłaszania wad i usterek. Pierwszy przykład dotyczył umowy, w której nabywca oświadczał, iż dopuszcza wystąpienie w lokalu mieszkalnym wad, które nie wpływają na jego użytkowanie, takich jak zarysowanie szyb, ram, okien. Nie było to podstawą do odmowy odbioru lokalu¹⁹. W drugim przykładzie ujawniono praktykę, w której – w przypadku wystąpienia istotnych wad w lokalu – nabywca nie posiadał prawa odstąpienia od umowy; selektywnie określano rodzaj wad, które deweloper miał obowiązek usunąć; skracano termin rękojmi; wprowadzono także rygorystyczne formy zgłaszania wady²⁰. Trzeci przykład dotyczył nierzetelności gospodarczej przyznającej rękojmię za wady fizyczne pod warunkiem nie wykonywania prac ingerujących w instalacje dostawy mediów lub ściany bez zgody dewelopera²¹. Ustawa reguluje tryb i terminy rozpatrywania przez dewelopera przez nabywcę wad do protokołu (art. 27). Powyższe przykłady dotyczą niekorzystnej dla nabywcy modyfikacji przesłanek ustawowych skorzystania z uprawnień wynikających z rękojmi.

Na podstawie analizy raportu z 2014 r. można postawić wniosek, że w przeważającej większości badanych przypadków dostosowano się do wymogów ustawy. Wykryte naruszenia polegały w większości przypadków na stosowaniu postanowień umownych, które kształtowały ich prawa i obowiązki w sposób sprzeczny z dobrymi obyczajami (art. 385¹ § 1 Kodeksu cywilnego²²).

Powstaje pytanie, czy ustawa chroni wszystkie stosunki występujące w obrocie gospodarczym na rynku nieruchomości? Otóż nie. W nauce prawa zwrócono uwagę, że ustawa nie jest stosowana do sytuacji nabycia nieruchomości: przez osobę prawną; po uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie, po wyodrębnieniu własności, poprzez zamianę na inną nieruchomość udziału we współwłasności lokalu użytkowego, lokalu mieszkalnego po uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie; innej nieruchomości poprzez zamianę albo udziału

¹⁷ *Ibidem*, s. 142.

¹⁸ *Ibidem*, s. 146.

¹⁹ *Ibidem*, s. 78.

²⁰ *Ibidem*, s. 166.

²¹ *Ibidem*, s. 167.

²² Ustawa z dnia 16.04.1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. 2014, Nr 0, poz. 121, tekst jednolity ze zm.), dalej przytaczana jako k.c.

we współwłasności lokalu użytkowego. Ustawa nie jest stosowana do lokali użytkowych – biura, garażu lub udziału w takim lokalu; pracowni twórcy przeznaczonej do prowadzenia działalności w dziedzinie kultury i sztuki²³. Poza zakresem ustawy są także inne stosunki prawne – *cohousing*²⁴, mieszkalnictwa wspomagane²⁵ czy też budownictwa mieszkań na wynajem²⁶.

Ocena założeń projektu zmiany ustawy

Prezes UOKiK w styczniu 2015 r. skierował założenia projektu zmiany ustawy²⁷ w ramach konsultacji do ponad czterdziestu instytucji oraz organizacji pozarządowych, zawodowych i gospodarczych, organów państwowych w celu zgłoszenia ewentualnych uwag i opinii²⁸. Własnego stanowiska nie przedstawili, m.in.: Minister Finansów²⁹, Minister Skarbu³⁰, Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego³¹, Prezes Rządowego Centrum Legislacji³². Biorąc pod uwagę, że w polskich realiach mieszkanie jest ważnym elementem ładu społeczno-gospodarczego, zaskakująca jest bierność wymienionych organów, które mają znaczący udział w kształtowaniu dynamiki rynku nieruchomości. Szczególnie krytycznie należy odnotować fakt, iż niektóre wyspecjalizowane jednostki

²³ H. Ciepla, [w:] H. Ciepla, B. Szczytowska, *op. cit.*, s. 31.

²⁴ M. Wdowiak, *Cohousing a ustawa deweloperska - wybrane zagadnienia*, [w:] M. Górka, K. Zapala (red.), *Prawo administracyjne i gospodarcze a sytuacja przedsiębiorcy na rynku polskim*, Kielce 2014, s. 105-120.

²⁵ Polskie Towarzystwo na Rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym – Koło w Stargardzie Szczecińskim prowadzi własne mieszkania chronione dla osób niepełnosprawnych. <http://psouu.stargard.pl/> (dostęp 20.11.2015 r.).

²⁶ Bank Gospodarstwa Krajowego prowadzi program wsparcia dla społecznego budownictwa czynszowego. <https://www.bgk.pl/samorzady/fundusze-i-programy/wsparcie-spoecznego-budownictwa-czynszowego/> (dostęp 20.11.2015 r.).

²⁷ Założenia projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego i domu jednorodzinnego, <http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/269850/katalog/269851#269851> (dostęp 20.11.2015 r.), zwane dalej: założeniami projektu ustawy.

²⁸ Pismo Prezesa UOKiK z dnia 31.12.2015 r. Nr DDK – 073 – 20/14/JTB, <http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/269850/katalog/269851#269851> (dostęp 20.11.2015 r.).

²⁹ Minister Finansów, zwany dalej: MF, odpowiada za dział administracji finansów publicznych, które obejmuje sprawy realizacji dochodów i wydatków budżetu państwa – art. 8 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. 2015, Nr 0, poz. 812, tekst jednolity ze zm.), dalej przytaczana jako d.a.r.; Pismo MF z dnia 21.01.15 r. PG.7.01.21.9.2015.DRY, <http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/269850/katalog/269856#269856> (dostęp 20.11.2015 r.).

³⁰ Minister Skarbu Państwa, zwany dalej: MSP, odpowiada za dział administracji Skarbu Państwa, który obejmuje m.in. gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa – art. 25 d.a.r.; Pismo MSP z dnia 20.1.15 r. DP.0241.35.2015, <http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/269850/katalog/269856#269856> (dostęp 20.11.2015 r.).

³¹ Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego, zwanej dalej KNF kieruje jej pracami na podstawie § 2 statutu tej instytucji nadanego Zarządzeniem Nr 172 Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 listopada 2006 r. (M.P. 2013, poz. 798, tekst jednolity). Pismo KNF z dnia 20.01.15 r. DPP/WOPI/024/2/4/15/KN, <http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/269850/katalog/269856#269856> (dostęp 20.11.2015 r.).

³² Prezes Rządowego Centrum Legislacyjnego, zwanego dalej: RCL, kieruje jego pracami § 2 statutu tej instytucji nadanego Zarządzeniem Nr 79 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28.06.2002 r. (M.P. 2015, poz. 48, tekst jednolity, z późn. zm.). Pismo RCL z dnia 30.1.15 RCL.DPŚiL.58.1/2015, <http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/269850/katalog/269856#269856> (dostęp 20.11.2015 r.).

badawczo-naukowe nie wzięły udziału w procesie konsultacyjnym nad założeniami projektu ustawy³³. W założeniach projektu zmiany ustawy przedstawiono trzy propozycje dotyczące rozszerzenia zakresu przedmiotowego ustawy.

Pierwsza propozycja dotyczy wyraźnego dookreślenia, że zakres przedmiotowy ustawy ma dotyczyć każdego przypadku, w którym deweloper zobowiązuje się do wyodrębnienia własności lokalu mieszkalnego i przeniesienia jej na nabywcę. Ustawa ma także obejmować umowy przeniesienia: własności lokalu mieszkalnego, przeniesienia własności nieruchomości gruntowej zabudowanej domem jednorodzinnym, użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej i własności domu jednorodzinnego na niej posadowionego stanowiącego odrębną nieruchomość. Według projektodawcy ustawa ma być stosowana do umów zawieranych pomiędzy deweloperem a nabywcą w trakcie i po zakończeniu przedsięwzięcia deweloperskiego, w tym odpowiednio przed lub po uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie. Wówczas zobowiązanie dewelopera będzie obejmowało w zależności od stadium przedsięwzięcia deweloperskiego wybudowanie, wyodrębnienie, przeniesienie odpowiednio własności lokalu lub domu jednorodzinnego albo prawa użytkowania wieczystego wraz prawem własności domu jednorodzinnego jako odrębnej nieruchomości. Zwrócono uwagę, iż ze względu na aktualną redakcję art. 3 pkt 5 oraz art. 22 ust. 1 pkt 18 pojawiają się pewne wątpliwości co do zakresu przedmiotowego ustawy. Na skutek tego powstała praktyka stosowania przepisów ustawy wyłącznie do umów dotyczących lokali mieszkalnych lub domów jednorodzinnych, gdy nie została wydana decyzja o pozwoleniu na użytkowanie³⁴.

Prezydent organizacji gospodarczej „Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej”³⁵ krytycznie ocenił pierwszą propozycję, gdyż to utrudni i podniesie koszty działalności dewelopera. Nabywca musiałby ponosić kolejne koszty notarialne i opłaty wieczystoksięgowe z tytułu zawarcia umowy deweloperskiej, podczas gdy może zawrzeć umowę ostateczną. Nie występuje tu zagrożenie interesu prawnego nabywcy³⁶. To stanowisko nie jest słuszne, gdyż uwzględnia tylko interesy gospodarcze deweloperów, podczas gdy ustawa ma na celu ochronę praw nabywcy.

W uchwale Krajowej Rady Notarialnej z dnia 30.1.15 r. Nr VII/7/2015 zajęto częściowo krytyczne stanowisko w stosunku do pierwszej propozycji³⁷.

³³ Instytut Rozwoju Miast oraz Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa są resortowymi instytutami badawczymi w ramach struktury Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju.

³⁴ Założenia projektu ustawy, *op. cit.*, s. 8.

³⁵ Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej, zwana dalej: PRP, to ogólnopolska organizacja pracodawców działająca na podstawie ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz. U. 1991, Nr 55, poz. 235, ze zm.).

³⁶ Pismo PRP z dnia 21.01.15 r., <http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/269850/katalog/269851#269851> (dostęp 20.11.2015 r.).

³⁷ Krajowa Rada Notarialna, zwana dalej KRN, jest reprezentantem notariatu na podstawie art. 38 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. o notariacie (Dz. U. 2014, Nr 0, poz. 164, tekst jednolity ze zm.).

Należy jednoznacznie przesądzić charakter prawny umowy deweloperskiej jako umowy sprzedaży. Ponadto należy dookreślić zakres przedmiotowy ustawy deweloperskiej, jako aktu prawnego obowiązującego od przedstawienia przez dewelopera oferty nabywcy do sprzedaży ostatniego lokalu³⁸. W tym celu należy w ustawie wyróżnić kilka podtypów umowy deweloperskiej definiując wyraźnie ich *essentialia negotii*. Pierwszy podtyp dotyczyłby zobowiązania do wzniesienia budynku, ustanowienia odrębnej własności i sprzedaży tego lokalu nabywcy. Drugi podtyp dotyczyłby zobowiązania do ustanowienia odrębnej własności i sprzedaży lokalu nabywcy. Trzeci podtyp dotyczyłby wzniesienia jednorodzinnego budynku i jego sprzedaży na rzecz nabywcy³⁹.

Wiceprezes Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa odniósł się pozytywnie do pierwszej propozycji. Jego zdaniem, ustawą należy objąć nieruchomości wybudowane po zakończeniu przedsięwzięcia deweloperskiego⁴⁰.

Pierwszy Zastępca Prezesa Narodowego Banku Polskiego⁴¹ poparł dookreślenie definicji umowy deweloperskiej, lecz według jego opinii zrównanie charakteru prawnego umowy deweloperskiej i umowy sprzedaży lokalu mieszkalnego jest nieuzasadnione. Słusznie zauważono, że zakres przedmiotowy umowy sprzedaży jest węższy od umowy deweloperskiej, albowiem do *essentialia negotii* tej drugiej umowy należy zobowiązanie dewelopera do wybudowania nieruchomości⁴².

Członek Zarządu Fundacji na rzecz Bezpiecznego Obrotu Prawnego⁴³ pozytywnie ocenił kierunek projektowanych zmian. Ustawa deweloperska powinna obowiązywać od złożenia oferty nabywcy do momentu sprzedaży ostatniego lokalu. W tym celu należy jednoznacznie dookreślić charakter prawny umowy deweloperskiej. Wyrażono postulat, aby umową zawieraną w wykonaniu umowy deweloperskiej była umowa sprzedaży. Umożliwi to zachowanie jednolitego charakteru prawnego wszystkich umów zawieranych przez deweloperów po zakończeniu przedsięwzięcia deweloperskiego. Będzie to miało odniesienie do wszystkich podmiotów umowy – osoby fizycznej, prawnej

Stanowisko wyrażone w uchwale KRN przedstawiono w piśmie Prezesa KRN z 30.1.2015 r. L.dz.05/95/15, s. 3-4. <http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/269850/katalog/269867#269867> (dostęp 20.11.2015 r.).

³⁸ *Ibidem*, s. 4.

³⁹ *Ibidem*, s. 4.

⁴⁰ Prezes Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa, zwanej dalej PGSP kieruje jej pracami na podstawie przepisów ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturze Generalnej Skarbu Państwa (Dz. U. 2013, Nr 0, poz. 1150, tekst jednolity ze zm.). Pismo Wiceprezesa PGSP z dnia 12.01.2015 KR-51-1/15/ZSP, s. 2, <http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/269850/katalog/269867#269867> (dostęp 20.11.2015 r.).

⁴¹ Prezes Narodowego Banku Polskiego, zwanego dalej NBP kieruje jego pracami na podstawie ustawy z dnia 29.07.1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. 2013, Nr 0, poz. 908, tekst jednolity ze zm.). Pismo NBP z dnia 27.01.15 r., DP-II/IV-MK/MB-024/15, s. 4, <http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/269850/katalog/269867#269867> (dostęp 20.11.2015 r.).

⁴² Pismo NBP, *op. cit.*, s. 5.

⁴³ Fundacji na rzecz Bezpiecznego Obrotu Prawnego, zwana dalej FnrBOP została ustanowiona przez KRN, działa na podstawie przepisów ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz. U. 1991, Nr 46, poz. 203, tekst jednolity ze zm.) i nadanego jej statutu, http://www.bezpiecznyobrot.org.pl/o_fundacji/statut_fundacji (dostęp 20.11.2015 r.).

czy nie posiadającej osobowości prawnej oraz różnego rodzaju przedmiotu umowy – lokali mieszkalnych i niemieskalnych. W związku z tym zachodzi konieczność zmiany art. 1, 3, 10, 22, 27 ust. 1, 29 ust. 1 pkt 6 oraz ust. 3 i 5⁴⁴. Należy wyrazić uznanie dla powyższego stanowiska, ponieważ zakłada ono analizę konstrukcji prawnych instytucji zawartych w ustawie.

Jak wspomniano, sprzedaż lokali użytkowych albo udziału w takich lokalach nie była objęta zakresem stosowania ustawy deweloperskiej. Tymczasem w praktyce deweloperskiej funkcjonują umowy przedwstępne, które zobowiązują dewelopera wyłącznie do wybudowania lokalu użytkowego i przeniesienia udziału we współwłasności takiego lokalu. Nabywca ma faktycznie użytkować garaż, boks, miejsce parkingowe.

Obecnie ustawa jest stosowana do lokalu mieszkalnego i domu jednorodzinnego. Stąd druga propozycja w założeniach projektu ustawy, aby ochroną ustawy objąć nie tylko środki finansowe nabywcy lokalu mieszkalnego, ale także w odniesieniu do pozostałej oferty dewelopera. W szczególności zakres przedmiotowy ustawy miałby obejmować współwłasność lub udział we współwłasności lokalu użytkowego – garażu, kotłowni, trafostacji, siłowni albo drogi dojazdowej⁴⁵.

Dyrektor Generalny Polskiego Związku Firm Deweloperskich⁴⁶ krytycznie odniósł się do drugiej propozycji. Jego zdaniem ustawodawca celowo wykluczył inne lokale niż mieszkalne z pod rygoru ustawy, gdyż nie wymaga to od nabywcy dużych nakładów finansowych. Istotą ustawy jest zabezpieczenie interesu nabywcy niewybudowanego lokalu, a płatność jest uiszczana zgodnie z etapami budowy. W przypadku lokalu oddanego do użytkowania takie ryzyko ekonomiczne nie istnieje⁴⁷.

Wiceprezes PGSP wskazał, że należy wyczerpująco określić lokale użytkowe lub części wspólne nieruchomości oraz cechy nieruchomości gruntowych, jakie będą mogły być przedmiotem stosownej umowy, jak również sposób obliczania części ułamkowej⁴⁸.

Prezes Związku Banków Polskich⁴⁹ wyraził pogląd akceptujący dla drugiej propozycji, ponieważ nabycie choćby udziału we współwłasności lokalu użytkowego lub nieruchomości gruntowej (drogi wewnętrznej) jest istotnym kosztem dla nabywcy, a dotychczasowe wyłączenie tych stosunków spoza

⁴⁴ Pismo członka zarządu FnrBOP z dnia 21.01.15 r. L.dz. 04/01/15, s. 4. <http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/269850/katalog/269851#269851> (dostęp 20.11.2015 r.).

⁴⁵ Założenia projektu ustawy, *op. cit.*, s. 8-9.

⁴⁶ Polski Związek Firm Deweloperskich, zwany dalej PZFD to ogólnopolska organizacja pracodawców działająca na podstawie ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz. U. 1991, Nr 55, poz. 235, ze zm.), wspomniana w przypisie 35.

⁴⁷ Pismo Dyrektora Generalnego PZFD z dnia 21.01.15 r. DDK-073-20/14/JTB, <http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/269850/katalog/269867#269867> (dostęp 20.11.2015 r.).

⁴⁸ Pismo PGSP, *op. cit.*, s. 2.

⁴⁹ Związek Banków Polskich, zwany dalej ZBP jest samorządową organizacją banków działającą na podstawie ustawy o izbach gospodarczych z dnia 30.05.1989 r. (Dz. U. 2009, Nr 84, poz. 710, tekst jednolity ze zm.) i nadanego jej statutu.

zakresu ochrony ustawy nie znajduje uzasadnienia merytorycznego⁵⁰. Podobne stanowisko zajął Prezes KRN⁵¹.

Lokale użytkowe, gospodarcze, pomocnicze lub rekreacyjne są integralnymi częściami budynku. Podobnie jak lokale mieszkalne są one funkcjonalnie objęte instalacjami i urządzeniami technicznymi (współwłasnością przymusową), których właściwy stan techniczny ma wpływ na eksploatację całego budynku. Stąd powyższy wniosek o rozszerzenie zakresu przedmiotowego ustawy jest uzasadniony przede wszystkim względami funkcjonalnymi.

Trzecia propozycja dotyczy objęcia przepisami ustawy odbioru i zgłaszania wad nieruchomości sprzedawanych przez przedsiębiorców nie będących deweloperami. Na ogół jest to lokal gotowy do odbioru i zamieszkania, lecz może on posiadać wady. Przedmiot takiej umowy sprzedaży jest zbliżony do umowy deweloperskiej. Zatem nabywca nie powinien być pozbawiony ochrony wynikającej z ustawy⁵².

Wiceprezes PGSP odniósł się do trzeciej propozycji negatywnie – moim zdaniem niesłusznie – jako koncepcji wątpliwej. Ta propozycja dotyczy umowy sprzedaży lokalu mieszkalnego, która jest regulowana przepisami kodeksu cywilnego. To z kolei nie wymaga nowych regulacji, gdyż właściwości i stan przedmiotu sprzedaży są znane nabywcy i nie ulegają zmianie⁵³. Wspomniana propozycja ma na celu objęcie ochroną szerszego kręgu nabywców. Zarówno nabywca w rozumieniu przepisów ustawy, jak i nabywca mieszkania na rynku wtórnym dokonują zakupu mieszkania za kwotę kilkuset miesięcznych pensji, i z tego względu warto rozważyć wprowadzenie tej propozycji w życie.

Pierwszy Zastępca Prezesa NBP słusznie zwrócił uwagę, iż nabywca decyduje się na zakup lokalu, który nie został zakończony. Wzniesiona nieruchomość może być odmienna od prezentowanej w prospekcie informacyjnym. W celu wzmocnienia ochrony nabywcy, zaproponowano zakreślenie ustawowych terminów na usunięcie ujawnionych wad w okresie rękojmi. Z praktyki wynika, że przedsiębiorcy utrudniają nabywcom wykonywanie uprawnień z rękojmi przez przedłużanie oraz nadmierne formalizowanie postępowania reklamacyjnego⁵⁴.

Jeżeli w umowie pomiędzy przedsiębiorcą a nabywcą lokalu użytkowego zostanie zastrzeżone jednostronne uprawnienie dla przedsiębiorcy do określenia terminu usunięcia wad w lokalu użytkowym, bez zakreślenia terminu ostatecznego załatwienia sprawy, to nierzetelny przedsiębiorca może skutecznie wykorzystywać takie uprawnienie. Wady i usterki mogą występować w lokalach mieszkalnych i użytkowych nabywanych od przedsiębiorców na rynku wtórnym.

⁵⁰ Pismo ZBP z dnia 12.02.2015 r., s. 6,
<http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/269850/katalog/269867#269867> (dostęp 20.11.2015 r.).

⁵¹ Pismo KRN, *op. cit.*, s. 4-5.

⁵² Założenia projektu ustawy, *op. cit.*, s. 9.

⁵³ Pismo PGSP, *op. cit.*, s. 2.

⁵⁴ Pismo NBP, *op. cit.*, s. 5.

Są to na przykład budynki przebudowywane i wykańczane przez innego przedsiębiorcę po wstrzymaniu budowy przed kilkoma laty. Jeżeli w takiej grupie występują nabywcy, dla których nabywany lokal będzie podstawowym gospodarstwem domowym, nie powinni oni pozostawać w odmiennej sytuacji prawnej niż nabywcy lokali na rynku pierwotnym. Należy sprawdzić jak rozszerzenie zakresu przedmiotowego ustawy w tym zakresie będzie spójne z przepisami całej ustawy.

Uwagi prawno-porównawcze

Właściwą uwagę przedstawił J. Wszolek, że przed wejściem w życie ustawy deweloperskiej przyjmowano, że umowa deweloperska mogła mieć za swój przedmiot budowę i sprzedaż lokalu, budowę i sprzedaż domu jednorodzinnego, ale także rozbudowę istniejącego budynku i sprzedaż powstałych w nim lokali. Miało to znaczenie dla firm specjalizujących się w renowacji zabytkowych kamienic. Zdaniem autora umowy odnoszące się do zbycia lokali mieszkalnych, mających powstać w wyniku przebudowy istniejącego budynku mieszczą się w definicji umów deweloperskich wprowadzonej w nowej ustawie, o ile są spełnione kryteria przedmiotowe i przedmiotowe⁵⁵. Z kolei R. Strzelczyk wskazał, że w Austrii, Belgii, Francji, Niemczech w doktrynie i orzecznictwie występuje rozbieżność poglądów na temat typizacji umowy deweloperskiej⁵⁶.

W Grecji umowa sprzedaży nieruchomości musi być sporządzona w formie aktu notarialnego. Częścią tej umowy są także postanowienia dotyczące umowy o świadczenie usług budowlanych. Żadne inne szczególne zasady nie są stosowane w przypadku sprzedaży lokalu mieszkalnego w budynku wielorodzinnym lub powstałego w wyniku remontu kamienicy. Wyjątkiem jest tylko ustanowienie tzw. „własności horyzontalnej”⁵⁷.

W Hiszpanii nie ma szczególnej ustawy o nabywaniu nieruchomości od deweloperów. Umowa pomiędzy deweloperem a nabywcą o sprzedaży domu jednorodzinnego, lokalu mieszkalnego w budynku wielorodzinnym lub powstałego w wyniku remontu i przebudowy starego budynku podlega ogólnym przepisom dotyczącym sprzedaży oraz ochrony konsumenta⁵⁸.

W Holandii umowa między deweloperem a nabywcą powinna być zawarta w formie pisemnej. Zazwyczaj jest wykorzystywany wzorzec umowny przygotowany przez izbę gospodarczą deweloperów *Garantie Woningbouw Instituut*. Stosunek prawny pomiędzy deweloperem a nabywcą dotyczący wzniesienia i przeniesienia własności domu jednorodzinnego jest regulowany

⁵⁵ J. Wszolek, *Umowa deweloperska. Zagadnienia praktyczne*, Warszawa 2013, s. 41.

⁵⁶ R. Strzelczyk, *op. cit.*, s. 130-132.

⁵⁷ E. Mattheou, *Real Property Law and Procedure in the EU. Greek Report*, s. 29-31, www.eui.eu (dostęp 20.11.2015 r.).

⁵⁸ P. Garrido, *Real Property Law and Procedure in the EU. Spain*, s. 27-28, www.eui.eu (dostęp 20.11.2015 r.).

przez przepisy dotyczące umowy sprzedaży oraz umowy o prace budowlane. Te same zasady dotyczą nabycia lokali mieszkalnych położonych w budynku wielorodzinnym oraz lokali mieszkalnych w wyniku przebudowy kamienicy⁵⁹.

W Szwecji wzniesienie i sprzedaż nieruchomości przez firmę budowlaną jest regulowane przez dwie odrębne umowy. Nabycie niezabudowanej działki podlega przepisom prawa rzeczowego, natomiast wzniesienie na niej domu jednorodzinnego podlega ustawie szczególnej dotyczącej ogólnych warunków prowadzenia prac budowlanych przy wznoszeniu domów jednorodzinnych dla nabywców. Ich charakter prawny oparty jest na umowie o roboty budowlane oraz przepisach dotyczących ochrony nabywców. Odmierna sytuacja dotyczy lokali mieszkalnych w domach wielorodzinnych. Istnieje kilka form budownictwa. Najczęściej osoby fizyczne mające zamiar wzniesienia nieruchomości powołują osobę prawną – stowarzyszenie, spółkę lub spółdzielnię. Osoba prawna wznosi nieruchomość, w której wyodrębniana jest własność lokali mieszkalnych i przenoszona na osoby fizyczne, które powołały osobę prawną. W tym przypadku nie są stosowane przepisy o ochronie konsumentów. Natomiast interesy prawne i gospodarcze nabywców są określane w planie gospodarczym osoby prawnej. Podobnie wygląda przeniesienie własności lokali mieszkalnych powstałych w wyniku remontu i przebudowy starego domu⁶⁰.

W Szkocji firmy budowlane zawsze zawierają umowy według własnych, standardowych wzorców umownych. Stosunek prawny pomiędzy przedsiębiorcą a nabywcą dotyczący wzniesienia i sprzedaży – domu jednorodzinnego, lokalu mieszkalnego w budynku wielorodzinnym czy powstałego w wyniku remontu i przebudowy starego domu – jest regulowany przez ustawę szczególną⁶¹.

We Włoszech do umowy pomiędzy deweloperem a nabywcą o wzniesienie i przeniesienie własności domu jednorodzinnego mają zastosowanie przepisy ogólne dotyczące umowy przedwstępnej oraz umowy sprzedaży nieruchomości. To samo dotyczy stosunków prawnych, gdy ich przedmiotem jest nabycie lokalu mieszkalnego w budynku wielorodzinnym lub lokali powstałych w wyniku przebudowy i remontu istniejącego budynku⁶².

W przedstawionych powyżej przykładach, w poszczególnych porządkach krajowych istnieje szeroki zakres przedmiotowy umowy deweloperskiej obejmujący wzniesienie i sprzedaż domu jednorodzinnego, lokalu mieszkalnego w budynku wielorodzinnym oraz lokalu mieszkalnego powstałego w wyniku remontu i przebudowy istniejącej nieruchomości. Stosunek prawny pomiędzy deweloperem a nabywcą jest regulowany przez przepisy ogólne dotyczące umowy sprzedaży nieruchomości i umowy o roboty budowlane. Zatem regulowanie złożonych stosunków prawnych jest możliwe w przy

⁵⁹ H. Ploeger, A. van Velten, J. Zevenbergen, *Real Property Law and Procedure in the EU. Report for the Netherlands*, s. 30-31, www.eui.eu (dostęp 20.11.2015 r.).

⁶⁰ U. Jensen, *Real Property Law and Procedure in the EU. Sweden*, s. 31, www.eui.eu (dostęp 20.11.2015 r.).

⁶¹ K.G.C. Reid, *Real Property Law and Procedure in the EU. UK: Scotland*, s. 39, www.eui.eu (dostęp 20.11.2015 r.).

⁶² G. Liotta, *Real Property Law and Procedure in the EU. Italy*, s. 46-48, www.eui.eu (dostęp 20.11.2015 r.).

wykorzystaniu i na płaszczyźnie istniejącego ustawodawstwa. Ustawodawstwo szczególnie także występuje, lecz w mniejszości prezentowanych przypadków.

Zakończenie

Istotą umowy deweloperskiej jest wzniesienie nieruchomości oraz przystąpienie przez dewelopera do umowy przenoszącej jej własność na nabywcę. Wspomniana umowa nie może nakładać obowiązku wydania lokalu albowiem jego źródłem będzie zawarta w przyszłości umowa wyodrębnienia własności oraz przeniesienia własności lokalu. Ta umowa z kolei jest umową sprzedaży w rozumieniu art. 535 k.c. Wykazano, że pojęcia uregulowane ustawie są niedookreślone. Nie można jednoznacznie opowiedzieć się za lub przeciwko rozszerzeniu zakresu przedmiotowego ustawy zaproponowanego przez projektodawcę. Rzeczy należy mierzyć ich miarą. Ponieważ umowa deweloperska jest złożoną czynnością prawną, powstaje pytanie, czy rozszerzenie zakresu przedmiotowego przepisów ustawy według założeń projektu jest możliwe bez uwzględnienia przepisów całej ustawy deweloperskiej? Otóż nie. Należy sprawdzić, w jaki sposób elementy nowych kategorii, typów i pojęć ujętych w założeniach projektu ustawy wpłyną na elementy pojęć już stosowanych w ustawie. W szczególności odnosi się to do: lokalu, nabywcy, treści umowy deweloperskiej. To samo trzeba zrobić w odniesieniu do pozostałych przepisów ustawy, w szczególności regulujących zakres podmiotowy ustawy. Istotę umowy deweloperskiej należy sprowadzić do umowy ramowej określanej przez strony na podstawie zasady swobody umów. Taka umowa ramowa obejmowałaby poszczególne elementy innych umów nazwanych lub nienazwanych. W tym względzie najlepiej sprawdzają się proste konstrukcje prawne. Wprowadzenia zmian do obowiązującej ustawy nie można opierać na metodzie kopiuj-wklej, w sytuacji gdy zawiera ułomności konstrukcji prawnych określonych w niej instytucji. Trzeba ponownie podjąć głębszą refleksję – czego projektodawca nie dokonał – nad brakującymi elementami w konstrukcji prawnej umowy deweloperskiej, także w odniesieniu do jej spójności z całą ustawą. Dopiero wówczas można rozszerzać zakres przedmiotowy ustawy. W przeciwnym razie można postawić pytanie otwarte dotyczące samego aktu prawnego i jego projektowanej nowelizacji – czy nie mamy do czynienia z deliktem prawotwórczym?

Tytuł

Zakres przedmiotowy ustawy deweloperskiej – delikt prawodawczy?

Streszczenie

Ponieważ umowa deweloperska jest złożoną czynnością prawną, to rozszerzenie zakresu przedmiotowego ustawy według założeń projektu nie jest możliwe bez uwzględnienia przepisów całej ustawy. Istotę umowy deweloperskiej należy sprowadzić do umowy ramowej określanej przez strony na podstawie zasady swobody umów. Taka umowa ramowa obejmowałaby poszczególne elementy innych umów nazwanych lub nienazwanych. Wprowadzenie zmian do obowiązującej ustawy nie można opierać na metodzie kopiuj-wklej, w sytuacji gdy zawiera w sobie ułomności konstrukcji prawnych określonych w niej instytucji. Trzeba ponownie podjąć głębszą refleksję – czego projektodawca nie dokonał – nad brakującymi elementami w konstrukcji prawnej umowy deweloperskiej, także w odniesieniu do jej spójności z całą ustawą. Dopiero wówczas można rozszerzać zakres przedmiotowy ustawy deweloperskiej. W przeciwnym razie można postawić pytanie otwarte – czy nie mamy do czynienia z deliktem prawotwórczym?

Słowa kluczowe

przedmiot, zakres, ustawa, deweloper, delikt, prawotwórstwo

Title

The subject scope of the Act on „development of real estate”
– a legislative tort?

Summary

Because of that the development agreement is a complex activity, an extension of the material scope of the provisions of the law according to the assumptions of draft of act is not possible without taking into account the provisions of the entire act. The essence of the development agreement must be reduced to the framework agreement referred to by the parties on the basis of the principle of freedom of contracts. Such agreement would be contained the individual elements of the other agreements named or unnamed. The introduction of amendments to the existing law cannot be based on copy-paste method, if it contains the defects of legal construction referred in it institution. We need to take a deeper reflection on the missing elements of legal construction of development agreement legal, also in terms of its consistency with the entire law. Only then we can expand the scope of the act on real estate development. Otherwise, we may ask an open question – whether we are dealing with a legislative tort?

Keywords

subject, scope, act, development, real, estate, legislative, tort

ROZDZIAŁ XIV

Propozycja wprowadzenia wyłącznego prawa do korzystania z zamkniętych rachunków powierniczych – ocena zasadności zmian

Wstęp

Temat niniejszego artykułu dotyczy kwestii wynikających ze zgłoszenia przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów propozycji zmian do ustawy o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego¹. Jedną z proponowanych w projekcie modyfikacji jest likwidacja możliwości korzystania przez deweloperów wyłącznie z samodzielnych otwartych mieszkaniowych rachunków powierniczych. Propozycja ta w praktyce oznaczałaby, zdaniem środowisk deweloperskich, konieczność stosowania jedynie zamkniętych mieszkaniowych rachunków powierniczych.

Wprowadzenie tzw. ustawy deweloperskiej do porządku prawnego

Przed przejściem do oceny zasadności wprowadzenia takiego rozwiązania, należałoby pokrótce przedstawić obowiązujący stan prawny. Wskazana ustawa, nazywana ustawą deweloperską, obowiązuje od kwietnia 2012 r. i reguluje zasady ochrony praw nabywców, będących osobami fizycznymi, zawierającymi umowę deweloperską, z której wynika zobowiązanie dewelopera do ustanowienia odrębnej własności lokalu mieszkalnego i przeniesienia własności tego lokalu na nabywcę albo zobowiązanie dewelopera do przeniesienia na nabywcę prawa własności nieruchomości, która została zabudowana domem jednorodzinnym bądź też zobowiązanie dewelopera do przeniesienia na nabywcę użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej i własności domu jednorodzinnego na niej posadowionego stanowiącego odrębną nieruchomość².

Niniejszy akt prawny stanowić miał uzupełnienie obowiązującego systemu prawnego, wynikające z braku regulacji chroniącej interesy nabywców nieruchomości, na co uwagę zwrócił w swym postanowieniu z dnia 2 sierpnia 2010 r. Trybunał Konstytucyjny³. Stwierdził on istnienie luki prawnej, której

¹ Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego (Dz. U. 2011, Nr 232, poz. 1377).

² A. Burzak, M. Okoń, P. Pałka, *Ochrona praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 25.

³ Postanowienie TK z dnia 2 sierpnia 2010 r. (sygn. akt S 3/10).

usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej, zasygnalizował Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej i Radzie Ministrów potrzebę podjęcia inicjatywy ustawodawczej w kwestii regulacji stosunków między stronami umowy deweloperskiej w celu zapewnienia ochrony praw nabywców mieszkań⁴. W uzasadnieniu Trybunał podnosił, że Polska, jako jeden z ostatnich krajów Unii Europejskiej, posiada lukę prawną w stosunkach między klientem a deweloperem. Dodatkowo, większość krajów europejskich posiada stosowne regulacje chroniące nabywców nieruchomości. Trybunał Konstytucyjny przypominał również o treści art. 75 Konstytucji RP, który wskazuje, że do zadań władzy publicznej należy zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych obywateli. To na władzy publicznej spoczywa obowiązek kształtowania systemu prawa wspierającego i chroniącego obywateli, będących klientami deweloperów. Kolejno, zwrócona została uwaga na treść art. 76 Konstytucji RP, nakładającego na władze publiczne obowiązek podejmowania działań, które chroniłyby konsumentów przed nieuczciwymi praktykami podmiotów o silniejszej, dominującej pozycji na rynku⁵.

Niejako w odpowiedzi na wskazane postulaty i mając na względzie społeczne zapotrzebowanie na regulacje tej materii, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 września 2011r. uchwalił ustawę o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego, która weszła w życie 29 kwietnia 2012 r. wprowadzając wiele diametralnych zmian w zakresie funkcjonowania rynku mieszkaniowego w Polsce⁶.

Instytucja mieszkaniowych rachunków powierniczych

Jednym z instrumentów, który miał za zadanie urzeczywistnienie postulatu ochrony praw, stał się wprowadzony przez ustawodawcę obowiązek zabezpieczania wpłat nabywców za pomocą rachunków powierniczych. Instytucja powiernictwa wywodzi się już z prawa rzymskiego⁷. Czynności powiernicze polegały na tym, że strony przenosząc własność rzeczy, bądź prawa poprzez *in iure cessio* bądź *mancipatio* zastrzegały, że nabywca w stosunku do nabytego przedmiotu, prawa zachowa się w określony sposób⁸. Gospodarczym sensem tej instytucji jest przede wszystkim zabezpieczenie interesów stron transakcji, w szczególności strony dokonującej wpłat pieniężnych, przed uzyskaniem przez nią wzajemnego świadczenia niepieniężnego. W stosunku do umowy deweloperskiej sprowadza się to głównie do zabezpieczenia należytego wykonania swego zobowiązania przez dewelopera⁹. Można powiedzieć, że powiernictwo to sytuacja, kiedy właściciel rzeczy przenosi na nabywcę

⁴ http://otk.trybunal.gov.pl/orzeczenia/teksty/otk/2010/S_03r10.doc (dostęp 14.10.2015 r.).

⁵ R. Strzelczyk, *Umowa deweloperska w systemie prawa prywatnego*, Warszawa 2013, s. 7-8.

⁶ *Ibidem*, s. 9.

⁷ P. Stec, *Powiernictwo w prawie polskim na tle porównawczym*, Kraków 2005, s. 195.

⁸ R. Rykowski, *Pojęcie powiernictwa – konstrukcja prawna zarządu powierniczego*, Warszawa 2005, s. 1-23.

⁹ J. Wszolek, *Umowa deweloperska. Zagadnienia praktyczne*, Warszawa 2013, s. 164-165.

własność w określonym celu, z zastrzeżeniem, że nabywca może korzystać z tej rzeczy w sposób, który określa sama umowa¹⁰.

W zamyśle ustawodawcy powyższe instrumenty prawne pełnią funkcję ochronną w stosunku do nabywcy w sytuacji, gdy deweloper nie wykonuje swojego zobowiązania lub nie wykonuje go należycie, a w wyniku tego nabywca odstępuje od zawartej umowy deweloperskiej. Dodatkowo ma spełniać swą funkcję w momencie, kiedy w stosunku co do majątku dewelopera zostanie wszczęta egzekucja, bądź ogłoszona upadłość. Właśnie w takich stanach faktycznych instytucja mieszkaniowych rachunków powierniczych służy ochronie wpłaconych przez nabywcę środków na poczet ceny nieruchomości¹¹.

W obecnym stanie prawnym deweloper zobowiązany jest do zapewnienia nabywcom co najmniej jednego środka ochrony, do których zalicza się:

- zamknięty rachunek powierniczy,
- otwarty rachunek powierniczy,
- otwarty rachunek powierniczy oraz gwarancję bankową,
- otwarty rachunek powierniczy oraz gwarancję ubezpieczeniową¹².

Instytucja zamkniętego rachunku powierniczego polega na zawarciu umowy rachunku powierniczego między deweloperem a bankiem, służącego gromadzeniu środków pieniężnych na cele określone w umowie deweloperskiej. Wypłata deponowanych środków następuje jednorazowo w momencie, gdy inwestycja budowlana jest całkowicie zakończona, a na nabywcę zostaje przeniesiona odrębna własność lokalu, nieruchomości zabudowanej budynkiem lub innej nieruchomości. W wypadku zastosowania tego rodzaju rachunku deweloper nie może korzystać ze środków stanowiących wpłaty nabywców aż do zakończenia budowy, co oznacza, że zmuszony jest on samodzielnie finansować całość inwestycji. Dodatkowo środki zgromadzone na zamkniętym mieszkaniowym rachunku powierniczym nie wchodzi w skład masy upadłości dewelopera¹³.

Konstrukcja otwartego mieszkaniowego rachunku powierniczego jest bardziej elastyczna. Na jej podstawie, w miarę postępu robót budowlanych, środki finansowe są transzami wypłacane deweloperowi. Wypłata danej transzy następuje po zatwierdzeniu przez bank faktycznego zakończenia określonego etapu prac budowlanych według harmonogramu przedsięwzięcia deweloperskiego¹⁴. Dzięki tej instytucji deweloper może finansować realizację

¹⁰ A. Kappes, *Pojęcie powiernictwa w prawie polskim*, [w:] M. Modrzejewska (red.), *Prawo handlowe XXI wieku. Czas stabilizacji, ewolucji czy rewolucji. Księga jubileuszowa Profesora Józefa Okolskiego*, Warszawa 2010, s. 358-361.

¹¹ A. Burzak, M. Okoń, P. Pałka, *op. cit.*, s. 105-106.

¹² Art. 4 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego (Dz. U. 2011, Nr 232, poz. 1377).

¹³ J. Wszolek, *op. cit.*, s. 166.

¹⁴ A. Burzak, M. Okoń, P. Pałka, *op. cit.*, s. 136-138.

przedsięwzięcia ze środków nabywców, związane jest ono jednak z postępowaniem prac budowlanych i ma miejsce po wykonaniu ich określonego etapu¹⁵.

Dwa z kolejnych rodzajów instytucji zabezpieczających wpłaty nabywców to otwarte rachunki powiernicze zabezpieczone dodatkowo gwarancją bankową lub ubezpieczeniową. Są to fakultatywne instrumenty ochrony praw nabywcy lokali mieszkalnych lub domów jednorodzinnych poprzez gwarancję zapewnioną przez instytucję finansową, taką jak bank bądź zakład ubezpieczeń. Gwarancją bankową jest jednostronne zobowiązanie banku, będącego gwarantem, iż po spełnieniu przez beneficjenta gwarancji wskazanych warunków zapłaty, bank wykona świadczenie pieniężne jego rzecz – bezpośrednio lub za pośrednictwem innego banku¹⁶. Gwarancja ubezpieczeniowa jest instytucją analogiczną, z tą różnicą, że udziela jej zakład ubezpieczeń. Treść tej gwarancji sprowadza się do zapewnienia przez zakład ubezpieczeń określonego świadczenia pieniężnego na rzecz beneficjenta gwarancji na wypadek zaistnienia wymienionego w gwarancji zdarzenia losowego¹⁷. Należy jednak zaznaczyć, iż z uwagi na konieczność zapewnienia przez dewelopera dodatkowych zabezpieczeń na rzecz podmiotu trzeciego, powyższe instrumenty nie cieszą się dużym zainteresowaniem.

Analiza funkcjonowania ustawy o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego

Wprowadzając ustawę o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego, ustawodawca zobowiązał Radę Ministrów do przeglądu funkcjonowania ustawy w terminie 2 lat od jej wprowadzenia i przekazania tych informacji Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej wraz propozycjami zmian¹⁸.

Analizy takiej jednak nie dokonano. Oceny funkcjonowania tego aktu prawnego dokonał Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, a następnie przedstawił propozycję zmian tzw. ustawy deweloperskiej.

Po przeanalizowaniu sytuacji rynkowej dostrzeżono konieczność poprawy skuteczności ochrony nabywców lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz bezpieczeństwa obrotu prawnego, zwrócono także uwagę na potrzebę wypracowania działań, które wywołałyby wzrost poziomu akceptacji regulacji po stronie przedsiębiorców. Propozycje zmian zawarte zostały w projekcie założeń do ustawy nowelizującej ustawę z dnia 16 września 2011 r. o prawach nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego¹⁹ zgłoszonym przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

¹⁵ *Ibidem*, s. 109.

¹⁶ J. Pisuliński, *Gwarancja bankowa*, [w:] M. Bączyk, E. Fojcik-Masalska, L. Góral, J. Pisuliński, W. Pyziół (red.), *Prawo bankowe. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 323-353.

¹⁷ R. Strzelczyk, *op. cit.*, s. 103.

¹⁸ Art. 40 ustawy o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego.

¹⁹ <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//1/269850/269851/269852/dokument144167.pdf> (dostęp 13.10.2015 r.).

Propozycje zmian

Ogłoszony postulat poprawy skuteczności ochrony nabywców miałby zostać zrealizowany przede wszystkim poprzez zlikwidowanie otwartych rachunków powierniczych oferowanych bez dodatkowych zabezpieczeń w postaci gwarancji ubezpieczeniowej lub gwarancji bankowej. Należy jednak mieć na względzie, co już zostało wskazane, że ustanowienie gwarancji ubezpieczeniowej lub bankowej wiąże się z ryzykiem dla podmiotu, który ją ustanawia, czego wynikiem jest żądanie dodatkowych zabezpieczeń od deweloperów. Wymóg ten utrudnia znacznie dostęp do takich form zabezpieczenia środków nabywców²⁰, co może w konsekwencji prowadzić do ograniczenia form zabezpieczenia wpłat nabywców jedynie do zamkniętych rachunków powierniczych.

Uzasadniając projekt zmian Prezes UOKiK-u wskazał, że najczęściej stosowany przez deweloperów otwarty rachunek powierniczy bez dodatkowych zabezpieczeń w postaci gwarancji ubezpieczeniowej lub bankowej nie zapewnia nabywcy skutecznej ochrony. Jako uzasadnienie tej tezy sygnalizuje, że w przypadku upadłości dewelopera istnieje ryzyko utraty przez nabywcę wpłaconych przez niego środków. Zatem, by przedmiotowe ryzyko wyeliminować, zasadny wydaje się postulat ograniczenia sposobów ochrony wyłącznie do zamkniętego rachunku powierniczego oraz otwartego rachunku powierniczego połączonego z gwarancją bankową lub ubezpieczeniową²¹.

Wśród doktryny określa się, że redakcja przepisu art. 4 ustawy o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego jest merytorycznie wadliwa. Różni się ona od pierwotnej wersji projektu tego przepisu, który zakładał jedynie trzy rodzaje procedur związanych z ochroną środków finansowych nabywającego nieruchomości. Był to zamknięty mieszkaniowy rachunek powierniczy, otwarty mieszkaniowy rachunek powierniczy zabezpieczony gwarancją bankową lub gwarancją ubezpieczeniową. Powyższa propozycja ujęta w projekcie była poprawna. Argumentować to należy faktem, że skoro wystarczające jest ustanowienie przez dewelopera jednego ze środków ochrony wpłat nabywcy, a dodatkowo środkiem tym może być samodzielny otwarty mieszkaniowy rachunek powierniczy, to oczywiste jest, że wobec powyższego pozostałe z instrumentów, takie jak: zamknięty mieszkaniowy rachunek powierniczy lub otwarte mieszkaniowe rachunki powiernicze zabezpieczone dodatkowo gwarancją bankową lub ubezpieczeniową okazują się całkowicie bezprzedmiotowe. Należy przyjąć, że żaden racjonalny deweloper, który w oczywisty sposób kieruje się głównie rachunkiem ekonomicznym nie zdecyduje się na dodatkowe zabezpieczenia, spełniając ustawowe minimum²². Takie wnioski skutkują wysunięciem postulatów

²⁰ R. Strzelczyk, *op. cit.*, s. 106-114.

²¹ <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//1/269850/269851/269852/dokument144167.pdf> (dostęp 13.10.2015 r.).

²² A. Burzak, M. Okoń, P. Pałka, *op. cit.*, s. 106-108.

popierających likwidację samodzielnych otwartych mieszkaniowych rachunków powierniczych. Działanie to ma niejako zmusić deweloperów do korzystania z instrumentów chroniących skuteczniej wpłaty nabywców.

Propozycję tą szeroko krytykuje środowisko deweloperów. Wyraz tego możemy odnaleźć w komentarzu Polskiego Związku Firm Deweloperskich²³ do założeń zmian ustawy o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego. Jako pierwszy z argumentów przeciwko likwidacji otwartych rachunków powierniczych podaje się brak istnienia przyczyny natury finansowej oraz funkcjonalnej dla powyższej zmiany. Wynika to z faktu, iż nie odnotowano naruszeń interesów klientów w wypadku stosowania otwartych mieszkaniowych rachunków powierniczych, zatem brak jest uzasadnienia do wprowadzenia dodatkowych kosztów, które w ostateczności będą obciążać nabywcę. Kolejno, w swym stanowisku Polski Związek Firm Deweloperskich podaje, że likwidacja samodzielnych otwartych rachunków powierniczych mogłaby doprowadzić do eliminacji z rynku małych deweloperów, których nie będzie stać na zastosowanie innych form ochrony wpłat nabywców. Taka eliminacja małych firm deweloperskich może w negatywny sposób oddziaływać na gospodarkę lokalną, gdyż wiąże się z tym utrata miejsc pracy. W efekcie może to prowadzić do ograniczenia konkurencji na rynku, czemu Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów powinien przeciwdziałać. Idąc dalej środowiska deweloperskie podnoszą, iż owa zmiana stanowiłaby naruszenie art. 22 Konstytucji, który zakłada, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i jedynie ze względu na ważny interes społeczny. Natomiast w ich opinii żadna z powyższych przesłanek nie jest spełniona, co przemawia za tym, aby takiej zmiany nie wprowadzać. Kolejny argument dotyczy kwestii finansowych, gdzie wskazuje się, że poprzez likwidację otwartego mieszkaniowego rachunku powierniczego wzrosną ceny nieruchomości, co odczują głównie konsumenci będący nabywcami nieruchomości. W opinii Polskiego Związku Firm Deweloperskich przygotowana przez UOKiK analiza mająca uzasadniać wprowadzenie zmian wskazuje na zjawiska stosowania w innych krajach europejskich dużo mniej rygorystycznych rozwiązań, o co postulują deweloperzy, zatem powyższa argumentacja jest nieuzasadniona²⁴.

Podobne stanowisko zaprezentowali: Business Centre Club²⁵, Krajowa Izba Gospodarcza²⁶, Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej²⁷, Stowarzyszenie Budowniczych Domów i Mieszkań²⁸ oraz Związek Banków Polskich²⁹.

²³[http://www.pzfd.pl/_files/img_sites/22_01_2014%20Stanowisko%20PZFD%20ws_%20nowelizacji%20ustawy%20deweloperskiej\(1\).pdf](http://www.pzfd.pl/_files/img_sites/22_01_2014%20Stanowisko%20PZFD%20ws_%20nowelizacji%20ustawy%20deweloperskiej(1).pdf) (dostęp 13.10.2015 r.).

²⁴[http://www.pzfd.pl/_files/img_sites/22_01_2014%20Stanowisko%20PZFD%20ws_%20nowelizacji%20ustawy%20deweloperskiej\(1\).pdf](http://www.pzfd.pl/_files/img_sites/22_01_2014%20Stanowisko%20PZFD%20ws_%20nowelizacji%20ustawy%20deweloperskiej(1).pdf) (dostęp 13.10.2015 r.).

²⁵ <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//1/269850/269851/269854/dokument149912.pdf> (dostęp 14.10.2015 r.).

²⁶ <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//1/269850/269851/269854/dokument149912.pdf> (dostęp 14.10.2015 r.).

Powyżej wskazane podmioty dodają, że przy otwarciu mieszkaniowych rachunków powierniczych bank dokonuje analizy sytuacji finansowej dewelopera i weryfikacji przedsięwzięcia, co dodatkowo przemawia za utrzymaniem instytucji samodzielnych otwartych mieszkaniowych rachunków powierniczych³⁰. Przedstawiają także prognozowane negatywne skutki likwidacji OMRP, jakimi są: dublowanie środków służących zabezpieczeniu wpłat nabywców poprzez dodatkową gwarancję bankową lub ubezpieczeniową, wzrost obciążeń dla deweloperów wynikający z konieczności przedstawienia dodatkowych zabezpieczeń, zmniejszenie zdolności kredytowej deweloperów³¹. Związek Banków Polskich dodaje, iż wprowadzenie dodatkowych gwarancji może skutkować brakiem zainteresowania tym instrumentem przez deweloperów, czego konsekwencją będzie pozostanie na rynku wyłącznie zamkniętych rachunków powierniczych³².

Analizując całokształt argumentów przedstawianych zarówno przez środowiska deweloperów, jak i Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów można dojść do przekonania, że likwidacja otwartych mieszkaniowych rachunków powierniczych wpłynęłaby pozytywnie na wzrost bezpieczeństwa środków finansowych wpłacanych przez nabywców lokali mieszkalnych bądź domów jednorodzinnych, jednak potencjalne koszty wiążące się z tym postulatem mogą być znacznie odczuwalne dla deweloperów, którzy będą musieli udzielać bankom bądź zakładom ubezpieczeniowym dodatkowych zabezpieczeń. Negatywne konsekwencje odczują przede wszystkim klienci, którzy będą zmuszeni w sposób pośredni pokryć koszty tej reformy, w szczególności poprzez zapłatę wyższej ceny za metr kwadratowy nabywanej nieruchomości.

Zakończenie

Uchwalenie ustawy o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego w sposób znaczący wpłynęło na poprawę sytuacji na rynku obrotu nieruchomościami. Wydaje się, że wprowadzone sposoby zabezpieczeń środków nabywców są na chwilę obecną wystarczające. Należy uwzględnić przy tym dodatkowe kwestie, jak to, że dzisiejszy konsument to konsument świadomy swych praw. Szereg obowiązków informacyjnych

²⁷ <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//1/269850/269851/269854/dokument149912.pdf> (dostęp 14.10.2015 r.).

²⁸ <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//1/269850/269851/269854/dokument149585.pdf> (dostęp 14.10.2015 r.).

²⁹ <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//1/269850/269851/269854/dokument149912.pdf> (dostęp 14.10.2015 r.).

³⁰ <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//1/269850/269851/269854/dokument149581.pdf> (dostęp 14.10.2015 r.).

³¹ <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//1/269850/269851/269854/dokument149585.pdf> (dostęp 14.10.2015 r.).

³² <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//1/269850/269851/269854/dokument149912.pdf> (dostęp 22.11.2015 r.).

nałożonych ustawą na dewelopera dodatkowo zabezpiecza interesy nabywców. Oczywiście jest, że wprowadzenie zmiany obejmującej likwidację samodzielnych otwartych mieszkaniowych rachunków powierniczych jeszcze bardziej poprawiłoby bezpieczeństwo środków zdeponowanych przez nabywców, jednak koszty takiej zmiany byłyby znaczne i ponieśliby je głównie nabywający nieruchomości. W obecnym momencie, gdy banki prowadzą zastrzoną politykę kredytową, w wyniku czego ciężko uzyskać jest dostateczną zdolność kredytową wspomagającą zakup nieruchomości, należy się zastanowić, czy korzystne dla ewentualnego nabywcy jest podnoszenie kosztów pośrednich, wpływających na cenę ostateczną nieruchomości. Sądzę więc, że wprowadzenie zmiany polegającej na likwidacji samodzielnych otwartych mieszkaniowych rachunków powierniczych nie jest w obecnym czasie konieczne i zasadne.

Tytuł

Propozycja wprowadzenia wyłącznego prawa do korzystania z zamkniętych rachunków powierniczych – ocena zasadności zmian

Streszczenie

Praca dotyczy kwestii wynikających ze zgłoszenia przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów propozycji zmian do ustawy o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego. Jedną z proponowanych w projekcie modyfikacji jest likwidacja możliwości korzystania przez deweloperów wyłącznie z samodzielnych otwartych mieszkaniowych rachunków powierniczych. Autor w swej pracy dokona omówienia obowiązującego stanu prawnego. Kolejno przedstawi oraz omówi propozycje zmian ustawy. Zaprezentuje w tym zakresie opinię projektodawcy oraz środowisk deweloperskich, organizacji chroniących prawa konsumenta, przedstawicieli środowisk bankowych oraz wyrazi swoje stanowisko co do proponowanej zmiany.

Słowa kluczowe

ustawa deweloperska, otwarty mieszkaniowy rachunek powierniczy, zamknięty rachunek powierniczy, gwarancja bankowa, gwarancja ubezpieczeniowa

Title

The proposal to introduce an exclusive right to use closed escrow accounts
– the relevance of the changes

Summary

Work concerned with problems arising from the application by the Office of Competition and Consumer Protection proposed changes to the law on protecting the rights of the purchaser of a dwelling or single family house. One of the changes proposed in the draft is to eliminate the possibility for developers only independent open residential escrow accounts. The author in his work will discuss current legal status. In turn will present and discuss proposals for changes to the law. Present in this respect the opinion of designers and development environments, consumer rights protection organizations, representatives of banks and present its position on the proposed change.

Keywords

Development Act, open residential escrow account, closed escrow account, bank guarantee, insurance guarantee

ROZDZIAŁ XV

Oszustwo kredytowe przy nabyciu nieruchomości jako jedna z patologii tego rynku

Analizując problem patologii występujących na rynku nieruchomości, zasadniczą uwagę poświęca się zwykle zdarzeniom gospodarczym tzw. wielkiej skali. W holistycznym ujęciu tego problemu, nierzadko wskazuje się różnego typu sytuacje, zwykle z udziałem deweloperów. Deliberując na temat patologii, rozważamy oczywiście a-prawne zachowania, które dokonywane są z pełną świadomością i zwykle na czyjąś szkodę. Stąd, szacując wysokość ewentualnych szkód, jakie pociągają za sobą niezgodne z prawem działania na rynku nieruchomości, łatwo zauważyć, iż ranga finansowa przedmiotowego problemu może być ogromna¹. Przykładowo, w 2014 roku według danych GUS wartość transakcji na rynku nieruchomości wyniosła 75.933.428 tys.² – co obrazuje w pewien sposób skalę problemu. W tym miejscu nieprzypadkowo należy zauważyć, że uwaga osób zainteresowanych patologią skupi się na tych obszarach, gdzie szkodliwość finansowa będzie najwyższa. Niewątpliwie to właśnie wymieniona powyżej działalność deweloperska, oraz nieprawidłowości związane z zamówieniami publicznymi będą stanowiły główny przedmiot analizy pato-mechanismów, obecnych na rynku nieruchomości. Jest rzeczą oczywistą, iż to głównie w tych dwóch dziedzinach upatruje się zasadniczych problemów rynku. Zjawiska gospodarcze o dużej skali finansowej stają się zazwyczaj przedmiotem największego zainteresowania.

Z wszelkimi transakcjami na rynku nieruchomości związane są bezwzględnie duże środki finansowe. Jeśli dodać do tego enigmatyczne i często niejednoznaczne przepisy prawa, nieciężko uzyskać *continuum* problemów interpretacyjnych, dotyczących rynku nieruchomości. Ponadto, ambiwalencja norm regulujących funkcjonowanie tego rynku dla przeciętnego obywatela, wydaje się być ogromną barierą. Wdrażane oraz funkcjonujące szczególne

¹ Według sprawozdawczości notarialnej prowadzonej przez Ministerstwo Sprawiedliwości na formularzu MS-Not24, w 2014 roku podpisano ponad 1,8 mln aktów notarialnych, przy czym ok. 456 tys. dotyczyło sprzedaży nieruchomości. Według danych pozyskanych z Rejestrów Cen i Wartości Nieruchomości w 2014 roku zarejestrowano ok. 323 tys. transakcji kupna/sprzedaży nieruchomości przy wartości obrotów na poziomie ok. 76 mld zł. Transakcje odnotowane w Rejestrach Cen i Wartości Nieruchomości i będące jednocześnie podstawą niniejszego opracowania stanowią ok. 71% liczby aktów notarialnych dotyczących sprzedaży nieruchomości odnotowanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości. W 2014 roku dominującą formą obrotu, zarówno w ujęciu ilościowym jak i wartościowym, była sprzedaż na wolnym rynku, która stanowiła odpowiednio 89,0% i 91,7% wszystkich transakcji.

² Główny Urząd Statystyczny, *Obrót nieruchomościami w 2015 r.*, Warszawa 2016.

rozwiązania prawne takie jak, obowiązek zawierania umowy deweloperskiej, czy też skomplikowane procedury znajdujące zastosowanie przy zamówieniach publicznych, stają się relewantną cechą pełnego obrazu problemów występujących w tej przestrzeni. Wskazany paradygmat stanowi niejako podstawę z której wynika szereg patologicznych zachowań nabywców nieruchomości. Część tych zachowań dokonana jest oczywiście z pełną świadomością celu i bezprawia, jednakowoż znaczna ich część dokonana jest z niemocy, w trakcie próby wykorzystania tzw. ostatniej szansy. Rzecz jasna, w niniejszym opracowaniu pominięta została kompleksowa problematyka związana z budownictwem, gdyż zakres tej materii i związany z nim wachlarz przepisów prawnych stanowi temat do odrębnej pracy.

Wracając do wątku głównego, patologie występujące na rynku nieruchomości można analizować z kilku aspektów. Pierwsza grupa problemów badawczych związana jest z rolą dewelopera, który w trakcie realizacji inwestycji częstokroć dopuszcza się różnego typu uchybień prawnych³. Uchybienia te mają zwykle zapewnić deweloperowi zminimalizowanie kosztów inwestycji, a tym samym, wyższy zysk końcowy. W drugiej grupie problemów znajdzie się rynek nieruchomości jako całość – jako przestrzeń, w której odbywają się różnego typu transakcje, związane zarówno z nabywaniem nieruchomości, jak też z inwestycjami w nieruchomości, ich leasingiem lub wynajmem. W trzeciej grupie problemów analizować można rynek nieruchomości (pierwotny oraz wtórny) w znaczeniu mikro, gdzie w ramach jednostkowej transakcji, w której przenoszone jest prawo własności do nieruchomości. Wskazana powyżej, jako trzecia, grupa problemów badawczych została przeanalizowana z perspektywy możliwych nadużyć w niniejszym opracowaniu.

Przed przejściem do szczegółowego omówienia tematu, warto poprzedzić go refleksją natury ogólnej. Od czasu zmian ustrojowych po 1989 r., w Polsce dominuje pogląd, iż każdy obywatel powinien kupić mieszkanie na własność – i to tak szybko, jak tylko jest to możliwe. Odchodzi w przeszłość model rodziny wielopokoleniowej, w której dziadkowie, rodzice i dzieci przez dziesięciolecia mieszkali w jednym domu. Młodzi ludzie dużo chętniej migrują za pracą, oddalają się od miejsca swojego pochodzenia, a znajdując pracę i zakładając rodzinę – osiedlają się. To właśnie wówczas najczęściej zapada decyzja o nabyciu mieszkania. Kolokwialnie ujęte określenie „iść na swoje”, nabiera w tu doniosłego społecznie znaczenia, pozwala bowiem, na identyfikowanie się jednostki z powszechnie uważanym za słuszne modelem postępowania. Nie odbierając nikomu prawa do posiadania nieruchomości, czy prawa do lokalu na własność, warto zwrócić uwagę na fakt, że do nabycia

³ W zakresie patologii związanych z developerami, głównie opartej o ryzyko dotyczące ewentualnej utraty środków inwestorów w przypadku upadłości dewelopera. Sytuacja uległa pozytywnej zmianie. Fundamentalny wpływ na to miały zmiany prawa poprzez wprowadzenie ustawy z dnia 16 września 2011 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego (Dz. U. 2011, Nr 232, poz. 1377).

takiego majątku niezbędne jest posiadanie dużych środków finansowych⁴. Posiadane zaplecze finansowe winno być odpowiednio wysokie, tak, aby drobne wahania rynku i nieprzewidziane koszty nie niweczyły możliwości zakupu własnej nieruchomości. Niestety w obecnych czasach, olbrzymia większość Polaków zdaje się nie rozumieć tak prostej zależności ekonomicznej. Dowodem na to jest słabe zrozumienie specyfiki uwarunkowań i możliwości kredytobiorcy – możliwości rozważanej nie przez pryzmat zdolności kredytowej, ustalonej przez bank, ale analizowanej jako realna możliwość późniejszej spłaty kredytu. Z tej perspektywy, analizując *boom* na rynku nieruchomości, który wybuchł na przełomie roku 2006/2007⁵, a następnie bardzo duży wzrost wartości waluty CHF, widoczny jest brak świadomości społecznej co do podejmowania ważnych decyzji, związanych z zaciąganiem zobowiązań na całe życie.

Po analizie zdań i wyjaśnień, wyrażanych przez osoby, które zaciągnęły w tamtym czasie kredyt we frankach szwajcarskich, wyłania się główny powód podjęcia takiej decyzji: Mianowicie rata kredytu we frankach była niższa, aniżeli rata kredytu w walucie polskiej. Analizując tę motywację dogłębniej, oraz postrzegając realne zachowania kredytobiorców, nasuwa się uzasadniony wniosek, iż rozumowali oni w sposób następujący: niższa rata = łatwiej dostępna zdolność kredytowa na wyższą kwotę.

Powyższe równanie wygenerowało kolejną ogromną patologię *boomu* mieszkaniowego. W sytuacji, gdy przyszły kredytobiorca nie posiadał wystarczających aktywów na nabycie lokalu mieszkalnego bądź domu, w złotych polskich – zamiast podjąć refleksję, że nie posiada on wystarczających dochodów, przez co nie spełnia warunków możliwości nabycia nieruchomości, kredytobiorca zawierał umowę z Bankiem, lecz we frankach. Do hurraoptymizmu na rynku doprowadziła również postawa doradców kredytowych. Coraz to częściej przekonywali oni klientów do zaciągnięcia kredytu walutowego wymieniając jego liczne zalety, niestety nie uświadamiając ich o ryzyku walutowym. Efektem tych działań była pierwsza wersja Rekomendacji S wydanej przez KNF⁶ w 2006 roku, która miała na celu „ostudzić” entuzjazm na rynku kredytów walutowych. Cele te miały być osiągnięte poprzez bardziej restrykcyjne wymogi dla osób ubiegających się o kredyt, jak również poprzez zobligowanie banków do rzetelnego i precyzyjnego informowania klientów o możliwym ryzyku. Zgodnie z Rekomendacją S kredytobiorca, przed zawarciem umowy kredytowej, musiał zapoznać się, oraz podpisać specjalny dokument poświadczający o tym, że jest świadomy ryzyka walutowego. Działania KNF przyniosły skutek w postaci

⁴ W obecnej ofercie kredytowej banków dla rozpoczęcia procedury kredytowej konieczne jest posiadanie wkładu własnego. Wkład ten w zależności od banku waha się od 15% do 30%. W związku z tym, przy chęci zaciągnięcia kredytu na wartość 300 000 złotych należy posiadać w gotówce minimum 45 000.

⁵ Rok 2007 był rekordowym rokiem sprzedaży nieruchomości, wedle raportu sporządzonego przez GUS, wartość obrotu nieruchomościami przekroczyła 44 mld zł – co w odniesieniu do 20,7 mld w roku 2003 jest ponad dwukrotnym zwiększeniem obrotów. Źródło: Główny Urząd Statystyczny, *Transakcje Kupna sprzedaży nieruchomości w 2007 roku*, Warszawa 2008, s. 24.

⁶ KNF – Komisja Nadzoru Finansowego, organ nadzoru nad Bankami.

mniejszej, choć wciąż imponującej liczby 97 tys. kredytów hipotecznych we frankach (przy 115,5 tys. kredytów w 2006 roku łącznie). Pożądany przez Komisję Nadzoru Finansowego trend nie utrzymał się długo, w 2008 roku cena franka szwajcarskiego wynosiła nawet 1,95 złotego i osiągając tym sposobem najniższy poziom od wielu lat⁷. Nawet wówczas nietrudno było przewidzieć, że tego typu decyzje kredytowe mogą mieć fatalne skutki. Zawieranie jakichkolwiek zobowiązań w walucie innej, niż waluta wypłacanego wynagrodzenia jest nierozsądne. Szczególnie w czasokresie 25 czy też 30 lat. Niestety, wielu Polaków tak właśnie uczyniło. Można domniemywać, iż powodem tej lekkomyślności był bądź brak znajomości elementarnych zasad ekonomicznych, bądź też oszołomienie, spowodowane faktem otrzymania zgody na kredyt. Wniosek ten wynika z obserwacji, iż osoby, które nabyły mieszkanie czy dom na kredyt we frankach z powodu czystej spekulacji i inwestycji nie są szczególnie oburzone wzrostem kursu – przeciwnie, ponieważ do dziś, nawet w założeniu najwyższego kursu franka, rata kredytu pozostaje niższa, niż pierwotnie prognozowana w PLN. To znów każe przypuszczać, iż nabycie nieruchomości we frankach w przypadku braku zdolności kredytowej w PLN wróciło do kredytobiorców jak przysłowiowy bumerang. Nie oceniając w tym miejscu poprawności i adekwatności oferty kredytowej zaproponowanej przez Bank, czy też przekazania (bądź nie) potencjalnej informacji o ryzyku kursowym wskazać jedynie należy, że wielu Polaków, którzy nie posiadali możliwości ponoszenia finansowych obciążeń z tytułu nabycia nieruchomości uczyniło to, a efekt ich działań wpłynął na cały rynek.

Należy podkreślić, że spojrzenie na pojedyncze transakcje jako posiadające małą wartość finansową w stosunku do wielkich inwestycji deweloperskich jest wyłącznie pozorne. Dokonując analizy problemu, należy pamiętać, że w przypadku omawianej kategorii zjawisk to ilość zawartych umów sprzedaży wyznacza jego skalę. Badając przedmiotowe zjawisko, oczywiste jest, że jego rzeczywisty rozmiar zależy będzie od częstotliwości jego występowania oraz od przyzwolenia społecznego. Z zaślepienia należy odnotować, że do tej pory nie przeprowadzono w Polsce pełnych badań empirycznych, związanych bezpośrednio z omawianym tematem. Stąd, dla celów niniejszego opracowania, zostały przyjęte pewne założenia, na podstawie dostępnych danych.

Zagadnieniem, które zostanie omówione w tej części, jest nabywanie nieruchomości mieszkalnych przez osoby nie posiadające legalnych dochodów, wystarczających do sprostania wymogom banków, oferujących finansowanie zakupu. Wśród takich kredytobiorców wydzielić można:

Grupa 1: Osoby, które nie posiadają udokumentowanych źródeł przychodów, jednakowoż przychody te uzyskują; (z oczywistych powodów jest to zachowanie nielegalne a w niniejszym opracowaniu wskazano wyłącznie na jego występowanie).

⁷ Szerzej w: K. Dawidko, N. Nuszkievicz, *Problematyka kredytów we frankach*, Warszawa 2015, s. 10 i n.

Grupa 2: Osoby, które posiadają dochody, lecz są one zbyt niskie, by uzyskać zewnętrzne finansowanie na zakup nieruchomości.

Do obu wymienionych powyżej grup kredytobiorców będą miały zastosowanie te same przepisy prawa karnego, powiązane z ich zachowaniami w trakcie procedury nabywania nieruchomości, choć z moralnego punktu widzenia, kredytobiorcy ci zasadniczo się różnią. Rozważmy zatem na początek sytuację grupy 1.

Przykład nr 1.

Jan Nowak (57 lat) zamierza nabyć na własność nieruchomość zabudowaną w Piasecznie pod Warszawą. Cena oferty za tę nieruchomość to 1.000.000,00 złotych. Jan Nowak wykonuje wolny zawód i pomimo iż jego realne dochody wynoszą 300.000,00 złotych rocznie, w zeznaniach podatkowych ujawnia jedynie 100.000,00 złotych. Jan Nowak udaje się do banku, gdyż wynagrodzenie, które wykazuje do opodatkowania w jego opinii jest wystarczające, aby uzyskać kredyt na wybraną nieruchomość. Oczywiście, Jan Nowak otrzymuje decyzję odmowną, ponieważ wedle rekomendacji bankowych jego wynagrodzenie jest zbyt niskie. Przyczyną tego jest zbyt niskie dochody miesięczne. Jan Nowak podczas rozmowy z doradcą – pracownikiem banku został zapytany o następujące kwestie:

- Dochód miesięczny netto: 100.000,00 pomniejszone o podatek dochodowy oraz podzielone przez 12 miesięcy wynosi $100.000,00 - 19.470 = 80.530,00 / 12 = 6.710,84$,
- Ilość osób na utrzymaniu: 2. Jan Nowak posiada małżonkę i córkę na utrzymaniu. Z uwagi na dochody Jana Nowaka, jego żona nie pracuje,
- Wartość nieruchomości: wedle wiedzy Jana Nowaka - 1.000.000,00.

Po analizie przekazanych danych, oraz w związku z faktem, że kwota, jaka może stanowić maksymalną wysokość raty to $\frac{1}{2}$ dochodu pomniejszonego o koszty stałe jakie posiada kredytobiorca. W analizowanym przypadku, włączając dwie osoby na utrzymaniu (zwykle w bankach jest to kwota 800 zł na 1 osobę) maksymalna rata wynosi: $(6.710,84 - 1600,00) / 2 = 2555,00$, zaś realna rata wyliczona przez bank wynosi 7.754,00 (odsetki łącznie 209.624).

- Jan Nowak ma 57 lat, tak więc maksymalny okres kredytowania (w zależności od banku) to czas do ukończenia 70 - tego. rok życia; maksymalna liczba lat, na które Jan Nowak uzyska kredyt wynosi zatem 13 lat.
- Wartość nieruchomości nie jest wystarczająca, ponieważ bank życzyłby sobie, aby udzielone finansowanie nie było wyższe niż 80% wartości nieruchomości (również standard w większości banków).
- Jan Nowak nie wniósł żadnego wkładu własnego, choć bank uważałby za stosowne wpłatę w wysokości przynajmniej 10-20 % wartości transakcji.

Oceniając wskazane powyżej argumenty banku, zauważyć można, że są to bardzo rozsądnie sformułowane warunki; dzięki ich wypełnieniu istnieje duże prawdopodobieństwo iż środki jakie zainwestuje Bank finansując daną transakcję zostaną mu zwrócone. W analizowanym przypadku Jana Nowaka, który

faktycznie posiada dochody, lecz ukrywa ich źródła, warunki banku z jego punktu widzenia wydają się irracjonalne. Z tych przyczyn, Jan Nowak dokonuje serii nadużyć a wręcz przestępstw. Całokształt jego czynów zmierza do uzyskania pewności, że wnioskowany przez niego kredyt zostanie udzielony. Z gruntownie przemyślanym *spiritus movens* Jan Nowak wybiera się do zaprzyjaźnionego doradcy kredytowego, który wylicza odpowiedni dochód, jaki musi posiadać kredytobiorca, aby posiadał zdolność kredytową dla raty w wysokości 7.490,00 zł. Ustalają zatem, że potencjalny kredytobiorca powinien otrzymywać roczne wynagrodzenie na minimalnym poziomie 210.960,00 $(7.490,00 \times 2 + 1600) \times 12$. Toteż doradca kredytowy informuje Jan Nowaka, że jedynym sposobem na otrzymanie kredytu jest korekta zeznań podatkowych i zadeklarowanie dochodu na poziomie koniecznym do uzyskania kredytu – co Jan Nowak czyni. Następnie doradca informuje Jana Nowaka, że należy sporządzić operat szacunkowy na nieruchomość, w którym jej wartość wynosić będzie 1.500.000,00 zł. Jest to konieczne dla wykazania w banku, że nieruchomość jest wystarczającym przedmiotem zabezpieczenia. Dalej, doradca radzi, aby we wniosku kredytowym nie ujawniać dorosłej córki, która pozostaje na realnym utrzymaniu Jana Nowaka, gdyż obniża to jego zdolność kredytową. Ostatnim krokiem jest porozumienie się ze sprzedawcą nieruchomości w zakresie podania wyższej ceny w umowie sprzedaży, tak, aby ustalona różnica stanowiła brakujący wkład własny, co oczywiście również się udaje. Jan Nowak zmierza zatem do banku; jest rzeczą oczywistą, iż doradca kredytowy sugeruje Nowakowi wybranie się do innego banku, niż odwiedzony pierwotnie, w którym Nowak otrzymał odmowę. Tym razem okazuje się że Jan Nowak ma zdolność kredytową i bez problemu zostaje mu udzielony kredyt hipoteczny.

Powyższy przykład obrazuje hipotetyczną sytuację, w której strony zainteresowane w kwestii kredytu naruszają porządek prawny. Bezwzględnie stanowi to zjawisko patologiczne oraz jest niedopuszczalne moralnie. W przypadkach oszustw opisanych w przykładzie nr 1, często nie istnieje wola ścigania takich działań. Jedną ze stron tego czynu, a zarazem sprawcą jest kredytobiorca, który w opisanym przykładzie zaciąga kredyt, opłaca koszty przygotowawcze i prowizje oraz spłaca go, jednocześnie dostarczając bankowi środków finansowych w postaci odsetek. Drugą Bank, który w świetle otrzymanych dokumentów nie posiada powodu do obaw, regularnie otrzymuje swoje comiesięczne wynagrodzenie oraz nie ma najmniejszych przesłanek do podjęcia czynności związanych z ewentualnym wyjaśnieniem, czy doszło do wyłudzenia czy też nie. Reasumując, w takim stanie rzeczy nie istnieje asumpt do podjęcia jakichkolwiek działań zmierzających do weryfikacji danych. Być może powodem takiego stanu rzeczy jest również fakt, iż przestępczość w sektorze bankowym, a w szczególności zjawisko uzyskiwania korzyści majątkowych kosztem instytucji finansowych na skutek umyślnego przekształcenia danych jest niezwykle trudne w ściganiu⁸. Otóż czynnikiem wpływającym na tę trudność jest

⁸ Zobacz: J. Bojarski, *Przestępstwa gospodarcze*, s. 18; K. Sawicki, *Przestępstwa finansowe na szkodę banków*, [w:] A. Adamski (red.), *Przestępczość gospodarcza z perspektywy i Polski i Unii Europejskiej*, Toruń 2003.

fakt, iż konstrukcja takiego przestępstwa wymaga udowodnienia związku przyczynowego między błędem, a dyspozycją majątkową oraz udowodnienia zamiaru drugiej strony⁹.

Przykład nr 2

Młode małżeństwo (oboje małżonkowie poniżej 30 roku życia) z dzieckiem wynajmuje od lat mieszkanie. Czynsz najmu wynosi 2.100,00 złotych za jeden miesiąc. Oboje pracują; mąż uzyskuje dochody miesięczne w wysokości 2.000,00 złotych, zaś żona 1.500,00 złotych. Małżonkowie mają odłożone 30.000,00 złotych. Pewnego dnia znajdują ogłoszenie o sprzedaży mieszkania za kwotę 250.000,00 złotych. Mieszkanie jest podobnej wielkości, do obecnie przez nich wynajmowanego. Stąd, sprawdzając kredyt w internetowym kalkulatorze kredytowym małżonkowie są zdziwieni, jak niska jest rata za mieszkanie tej wielkości w przypadku kredytu na 30 lat: wynosi ona 1.077,00 złotych. Spłata raty kredytu wydaje się im być o wiele tańszym rozwiązaniem, niżli najem na dotychczasowych warunkach. Udają się zatem do banku i przedstawiają zaświadczenia o zarobkach, kolejno na 2.000,00 złotych oraz 1500,00 złotych czyli łącznie 3.500,00 złotych. Bank przelicza zdolność kredytową małżonków i dochodzi do wniosków podobnych, jak w przykładzie nr 1

- Zdolność kredytowa małżonków wynosi $3.500,00 - 3 \times 800,00 = 1.100 / 2 = 550,00$ złotych, dlatego też kredyt nie zostaje udzielony. W tym przypadku bank kieruje się tymi samymi kryteriami, każda osoba na utrzymaniu „kosztuje” 800,00 złotych, zaś połowa wolnych środków może stanowić kwotę raty.
- Mieszkanie nie stanowi wystarczającego zabezpieczenia dla kredytu.

Opisane małżeństwo trafia do doradcy kredytowego; chcą uzyskać informację, czy mają jakąkolwiek szansę na nabycie upragnionego mieszkania. Ponieważ Bank żąda zaświadczenia o zarobkach, pośrednik doradza im, że dla rozwiązania problemu braku zdolności kredytowej wystarczy posiadać dla jednego z małżonków dodatkowe zaświadczenie o zarobkach. W oczywisty sposób naruszając porządek prawny, dokonują poświadczenia nieprawdy na dokumencie i wypełniają zaświadczenie na wyższą kwotę. Co się tyczy wartości mieszkania i wkładu własnego, doradca postępuje tak, jak w przykładzie nr 1.

Analizując oba powyższe hipotetyczne przykłady, należy zwrócić uwagę na kwestię pewnej logiki podejmowanych działań. Po pierwsze, Jan Nowak z przykładu nr 1 jest osobą, która posiada wystarczające środki finansowe na opisywaną inwestycję. Pomimo, że nie spełnia on warunków formalnych. Banku, to w świetle jego realnych dochodów, ryzyko braku spłaty kredytu jest znikome. W przykładzie nr 2 opisywane małżeństwo nie posiada zdolności zgodnej z oczekiwaniami Banku, jednakowoż od wielu lat funkcjonuje, regularnie opłacając czynsz w kwocie dwukrotnie większej, niż ewentualna rata kredytu. Kuriozum całej sytuacji w obu tych przypadkach tkwi w fakcie, że obiektywnie rzecz ujmując kredyt powinien być bezpieczny. Abstrahując od psychologicznych

⁹ Zobacz: W. Huba, *Z problematyki ścigania przestępstw na szkodę sektora bankowego*, „Prokuratura i Prawo” 1995, nr 2, s. 41.

intencji, kierujących zachowaniami hipotetycznych kredytobiorców, ich czyny wypełniają znamiona przestępstwa. Należy zatem dopełnić jak największej staranności, aby tego typu przestępstwa ścigać. Nie relewantne pozostaje tu również, iż w żadnym z powyższych przypadków Bank nie zabezpieczał operacji poprzez inne prawnie dopuszczalne metody – chociażby poręczeniem wekslowym, czy osobistym. Nie sposób w tym miejscu nie podnieść, iż banki w szerokim zakresie stosują instytucję poręczenia. Można by nawet odważyć się i sformułować tezę, że poręczenie jest rodzajem przeciw wagi do sytuacji, w której istnieje zagrożenie spłaty kredytu. Zabezpieczenie to dokonane na osobie trzeciej, jest w oczywisty sposób uprawdopodobniające realną ściągalskość długu. Poręczenie osobiste za cudzy dług jest formą zabezpieczenia wierzytelskości w odróżnieniu od form zabezpieczenia rzeczowego – takich jak chociażby hipoteka o której wspomniano wyżej¹⁰. W rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego poręczenie jest umową, w której poręczyciel zobowiązuje się względem wierzyciela do wykonania zobowiązania, na wypadek gdyby dłużnik zobowiązania nie wykonał (art. 876§1 Kodeksu cywilnego)¹¹. Ważne jest wspomnieć iż chociażby zabezpieczenie dokonane przez Bank wydawało się w przypadkach wskazanych w przykładach konieczne i zabezpieczenie to powstałoby, nie posiada to absolutnie najmniejszego znaczenia dla odpowiedzialności penalnej. Zarówno wypłata przez poręczyciela oraz zwrot bankowi wyludzonych środków nie skutkowałby brakiem odpowiedzialności karnej. Otóż z uwagi na znaczenie takich instytucji jak Banki, w gospodarce wolnorynkowej, istnieje konieczność ich bardziej efektywnej ochrony¹². Z tych właśnie powodów ustawodawstwo polskie po 1989 roku przeszło przez redukcję warunków odpowiedzialności karnej. Odbył się to przez przejście abstrakcyjnego charakteru atakowanego dobra i instytucjonalizację przedmiotu ochrony, przy jednoczesnym ograniczaniu przedmiotowych i podmiotowych warunków odpowiedzialności karnej¹³. Z tego oto powodu recypowano do polskiego systemu prawa karnego, instytucje prawno karne w których nastąpiło ściśle powiązanie czynu sprawcy z instytucją finansową. W konsekwencji powstał szereg kazuistycznych przepisów karnych o zbliżonej *de facto* funkcji i podobnej istocie¹⁴.

Reasumując, skala patologii, występujących na rynku nieruchomości w związku z nabywaniem mieszkań i domów przez osoby fizyczne jest nieoszacowana. Fałszowanie dokumentów związanych z pozyskiwaniem kredytów mieszkaniowych jest plagą – spotyka się jednak z obojętnością. Odpowiednie instytucje nie zwracają na ten proceder uwagi. Dodatkowy

¹⁰ W. Czachórski, *Zobowiązania – zarys wykładu*, Warszawa 1998, s. 402.

¹¹ *Ibidem*, s. 403.

¹² O. Górniok, *Przestępczość gospodarcza i jej zwalczanie*, Warszawa 1994, s. 140-142.

¹³ A. Marek, *Redukcja warunków penalizacji, jako metoda przewyżyczenia trudności w stosowaniu prawa karnego*, „Przegląd Prawa Karnego” 1995, nr 12 s. 24.

¹⁴ Szerzej: O. Górniok, *Problemy przestępczości gospodarczej w systemie gospodarki kapitalistycznej Część II, Granice penalizacji, jej formy oraz odpowiedzialność karna przedsiębiorstw i stowarzyszeń*, Katowice 1990, s. 44.

problem, stanowi stosunkowo mała liczba aktów oskarżenia, kierowanych przeciw osobom stosującym takie praktyki. Analizując kryminalistyczne aspekty oszustw kredytowych w Polsce J. Karaźniewicz doszła do wniosku, że 65% sprawców przestępstw wskazanych w art. 297§1 Kodeksu karnego¹⁵ to osoby z niskim wykształceniem, zaś o wykrywalności takich przestępstw można mówić dopiero w sytuacji, gdy kredytobiorca zaprzestał spłaty rat zaciągniętego na podstawie nierzetelnych dokumentów kredytu¹⁶. W tym miejscu zauważyć należy, że istotna jest strona podmiotowa przestępstwa wskazanego w art. 297 k.k.. Albowiem, czymś innym wydaje się być dopuszczenie do wyłudzenia kredytu na podstawie nierzetelnych dokumentów w celu wyłudzenia środków finansowych od banku, ze z góry podjętym zamiarem nie zwracania finansowania – co wypełnia w całości przesłanki art. 297 k.k., zaś czymś innym jest działanie kredytobiorcy, opisane w przykładach nr 1 i nr 2. Nie zmienia to niczego w zakresie bezprawności samego czynu, tj. posłużenia się nierzetelnymi dokumentami w celu uzyskania kredytu¹⁷.

W omawianych przypadkach należałoby zatem przeanalizować czynnik szkodliwości społecznej, albowiem w odniesieniu do obu typów zachowań wydaje się on być różny. Samo przestępstwo dotyczące wyłudzenia środków finansowych sklasyfikowano materialnie w rozdziale XXXV Kodeksu karnego, w art. 297 stanowiącym, że „Kto, w celu uzyskania dla siebie lub kogo innego, od banku lub jednostki organizacyjnej prowadzącej podobną działalność gospodarczą na podstawie ustawy albo od organu lub instytucji dysponujących środkami publicznymi – kredytu, pożyczki pieniężnej, poręczenia, gwarancji, akredytywy, dotacji, subwencji, potwierdzenia przez bank zobowiązania wynikającego z poręczenia lub z gwarancji lub podobnego świadczenia pieniężnego na określony cel gospodarczy, instrumentu płatniczego lub zamówienia publicznego, przedkłada podrobiony, przerobiony, poświadczający nieprawdę albo nierzetelny dokument albo nierzetelne, pisemne oświadczenie dotyczące okoliczności o istotnym znaczeniu dla uzyskania wymienionego wsparcia finansowego, instrumentu płatniczego lub zamówienia, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5”¹⁸.

Nasuwa się przypuszczenie, że olbrzymia większość kredytobiorców, którzy dokonują rzeczonoego przestępstwa w związku z procedurą kredytową podczas zakupu nieruchomości, nie doświadcza, że nie zdaje sobie sprawy ze swoich działań, to nie ma poczucia, że narusza przepisy prawa. W zasadzie, nie można mówić o istnieniu świadomości społecznej, dotyczącej odpowiedzialności karnej w przypadku przekazania nieprawdziwych danych podczas nabywania nieruchomości. Dominujący trend społeczny, związany z koniecznością nabycia

¹⁵ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 Kodeks karny (Dz. U. 1997, Nr 88, poz. 553, ze zm.).

¹⁶ J. Karaźniewicz, *Kryminologiczne aspekty oszustw kredytowych w Polsce*, „Przegląd Policyjny” 2007, nr 1, s. 29-42.

¹⁷ J. Skorupka, *Cywilna i karna ochrona kredytodawcy i pożyczkodawcy*, „Prokuratura i Prawo” 2000, nr 5, s. 39.

¹⁸ Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2015, Nr 0, poz. 396).

nieruchomości na własność oraz konsumpcyjny model posiadania, skłania obywateli do działań, które wprost wpisują się w przesłanki art. 297 k.k. Nie dość, że patologie w tym obszarze są ogromne, to systemowo wręcz niemożliwe do opanowania. W przeważającej części przypadków, w których kredytobiorca nabywa nieruchomość, a następnie opłaca raty w terminie, wszystkim stronom transakcji ta patologiczna sytuacja odpowiada. Sprzedawca zbywa nieruchomość za którą otrzymuje ekwiwalent pieniężny, nabywca posiada upragnione lokum, natomiast bank finansujący zakup otrzymuje odsetki i opłaty z całej transakcji. Dodając do tego opinię społeczną, oceniającą takie działania jako „lekkie naciąganie rzeczywistości”, batalia o wyeliminowanie tych patologii jawi się jako walka niemożliwa do wygrania. Pomimo faktu, iż *iustitia non debet claudicare*,¹⁹ nie wprowadzone zostały regulacje, które mogłyby przeciwdziałać takim naruszeniom.

Konstatując warto zadać pytanie, dlaczego, pomimo stosunkowo prostej budowy normy karnej oraz możliwości wykazania fałszerstwa przed sądem, postępowania takie są rzadkie. Jak się zdaje, ściganie takich przestępstw oraz nieuchronność kary (a co za tym idzie możliwość likwidacji występujących patologii) jest nieomalże niemożliwe. U podstaw tego stanu rzeczy legło niewielkie zainteresowanie wszystkich stron transakcji wymiarem sprawiedliwości. Dodatkowo, Bank finansujący taką inwestycję zwykle nie wykazuje zainteresowania dalszymi losami wynagrodzenia kredytobiorcy, ponieważ zabezpieczenie jakiego dokonuje zwykle w postaci hipoteki umownej oraz hipoteki kaucyjnej wedle otrzymanych dokumentów, wystarczająco zabezpiecza jego interesy.

Opisywany problem szczególnie mocno uwydatnił się po krachu walutowym w roku 2008. Z uwagi na ogromny *boom* na rynku nieruchomości w 2007 r., w kolosalnym tempie wzrosła liczba kredytów udzielanych na zakup nieruchomości. W tamtym czasie wymagania stawiane dla kredytów udzielanych w złotych były wyższe, aniżeli dla kredytów udzielanych w walucie obcej, jak choćby w CHF. Wielu kredytobiorców, których dochody nie były wystarczające do uzyskania kredytu w PLN nabyło nieruchomości zaciągając kredyty we frankach szwajcarskich. Po wzroście kursu wymiany, w przypadku sporej części kredytów hipotecznych okazało się, iż wartość kredytu znacząco przewyższa wartość nabytej nieruchomości. Sytuacja ta spowodowała, iż część kredytobiorców stosowała działania opisane w hipotetycznych przykładach nr 1 i 2. Choć dla wielu osób takie działania są indyferentne moralnie, to bezwzględnie nie mogą one korzystać z żadnego usprawiedliwienia. W tym miejscu winno uaktywnić się i zaangażować prawo karne, pełniąc funkcję *ultima ratio*. Bowiem ponad wszystko funkcjonować powinno w celu zachowywania porządku publicznego i pozostaje ostatecznym środkiem dla jego utrzymania²⁰.

¹⁹ Łac. – Prawo nie powinno kuleć.

²⁰ A. Adamski, *Karalność oszustw na szkodę interesów finansowych UE na podstawie prawa polskiego*, „Monitor Prawniczy” 2004, nr 24, s. 1120-1121.

Obecnie KNF²¹ wydaje rekomendacje, dotyczące warunków udzielania kredytów hipotecznych przez banki. Są one o wiele surowsze, aniżeli pięć lub dziesięć lat temu. Immanentne jest w tym miejscu badanie przez instytucję finansową wiarygodności przedstawianych dokumentów. Działania takie winny być dokonane we wstępnej fazie nabywania nieruchomości, jeszcze przed udzieleniem finansowania. Niestety, jak pokazuje praktyka, przyzwolenie społeczne na opisywane działania jest ogromne, z czym nierozzerwalnie związane jest również naruszanie norm formalnych. Pojawia się pytanie, czy istnieje remedium na wyeliminowanie „kredytowej patologii” które na obecną chwilę pozostaje bez odpowiedzi.

Konstatując rozważania, nie sposób pominąć że zaciągając kredyt na okres przekraczający 20 lat, nie należy opierać się na danych o wynagrodzeniu z okresu trzech miesięcy. W rozsądnej perspektywie, należałoby przyjąć optymalny okres, który zapewniłby przynajmniej bezpieczne ustalenie, że w długim czasie potencjalny kredytobiorca uzyskuje stałe przychody zapewniające w przyszłości spłatę kredytu. Takim okresem powinno być minimum 12 miesięcy, choć bezpieczniejszy byłby okres 24 miesięcy. Kolejnym postulatem mogłaby być standaryzowana metoda, zrównująca obowiązki kredytobiorcy w każdym z banków oraz ustawowe ustalenie dochodu. Co oczywiste, takie rozwiązanie ingerowałoby głęboko w prywatność klientów, albowiem Bank kierowałby do Urzędu Skarbowego zapytanie o dochody potencjalnego kredytobiorcy. Możliwe zdaje się utworzenie specjalnego formularza, na którym Urząd Skarbowy potwierdzałby dochód danego klienta. Tym samym można sformułować tezę, jakoby wyłącznie rozwiązania systemowe mogły na trwałe spowodować zmniejszenie patologii w zakresie kredytów hipotecznych. Z uwagi na ewidentne przyzwolenie społeczne, na opisywane procedury proponowane rozwiązania zdają się mieć walor jedynie teoretyczny.

Jak już wcześniej wskazano, co się tyczy opisywanych sytuacji, często można spotkać się ze stwierdzeniem, że „nic nie szkodzi”, że kredyt został uzyskany z naruszeniem prawa, o ile jest on spłacany. Stawiane w niniejszym opracowaniu tezy, spotykają się często z kontrargumentem, iż szkodliwość społeczna takich działań jest trudna do ustalenia, ponieważ po uzyskaniu kredytu, nabyciu nieruchomości oraz terminowych spłatach rat kredytu nikt nie jest w sposób klasyczny pokrzywdzony. Odpowiedzią jest stanowisko Sądu Apelacyjnego w Łodzi w wyroku z dnia 8 kwietnia 2015 r., zgodnie z którym: „społeczna szkodliwość opisanych w art. 297 § 1 k.k. zachowań wyraża się w samym zagrożeniu stwarzanym przez sprawcę dla dóbr chronionych prawem”²². Stąd, pozostaje bez znaczenia dla badania postępowania kredytobiorcy fakt, że lekko zmodyfikował rzeczywistość w celu pozyskania kredytu hipotecznego, który przecież uczciwie spłaca. Relewantny dla tego typu przestępstwa jest sam charakter instytucji kredytu. On powoduje, że nawet

²¹ Komisja Nadzoru Finansowego powołana ustawą z dnia 21.07.2006 r (Dz. U. 2006, Nr 157, poz. 1119).

²² Wyrok SA w Łodzi z dnia 8 kwietnia 2015 r. (sygn. akt II AKa 33/15), Lex nr 1711508.

w przypadku próby wyłudzenia środków, zawsze powstanie ewentualne zagrożenie dla powierzonych depozytów, tak więc czyny te bezwzględnie niosą za sobą zagrożenia ponadindywidualne²³. Fakt ten można przytoczyć na okoliczność wymiaru kary, w konkretnym postępowaniu przed Sądem. Należy stwierdzić, że kredytobiorcy, składający w jakiejkolwiek formie informacje przy uzyskaniu finansowania, a posługujący się nierzetelnym dokumentem, wypełniają znamiona czynu zabronionego. Zatem wyjaśnienia, które są społecznie akceptowalne, takie jak kolokwialne stwierdzenia („musiałem” i „uczciwie spłacam”, „nikomu przecież nie robię krzywdy” „przecież jestem uczciwy”), nie mogą być w żadnym wypadku brane pod uwagę przy ocenie takich praktyk i łagodnym ich traktowaniu. Dla zaistnienia tego przestępstwa wystarczające jest wystąpienie przesłanki w postaci przedstawienia choć jednego fałszywego lub stwierdzającego nieprawdę dokumentu, choć jednego nierzetelnego oświadczenia. Za przestępstwo z art. 297 § 1 k.k. odpowiada nie tylko sam starający się o kredyt dla siebie ale również pośrednik²⁴.

Szczególnie ciężka do zaakceptowania moralnie jest sytuacja, w której nie dochodzi do zaciągnięcia kredytu, ponieważ oszustwo wychodzi na jaw. W tym miejscu należy podnieść, że karalne jest samo posłużenie się dokumentem nierzetelnym, zaś karalność tego posłużenia się nie zależy od udzielenia finansowania. Podobne stanowisko podziela również Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z dnia 28 listopada 2014 roku: „dla bytu czynu z art. 297 § 1 k.k. nie ma znaczenia, czy kredyt został w ogóle udzielony, a w przypadku jego udzielenia, czy został spłacony, czy też nie, bowiem czyn ten polega na przedłożeniu nierzetelnych dokumentów w określonym celu”²⁵.

Omawiając zjawisko patologii występujących na rynku nieruchomości, a związanych z zakupem nieruchomości przez nabywców będących osobami fizycznymi, nie jest możliwe oszacowanie skali tego zjawiska. Wiadomo jedynie, iż zachowania opisane w niniejszej pracy są niezmiernie trudne do wykrycia.

Kolejnym zagadnieniem, istotnym z punktu widzenia oceny znaczenia przepisu penalizującego oszustwo kredytowe jest ewolucja – zarówno w prawie jak i w doktrynie – podejścia do tego przestępstwa. Zmiana ta nastąpiła w wykładni znamienia „niekorzystnego rozporządzania majątkiem”. W pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych XX w., gdy pojawił się problem kredytów nieregularnych, których liczba zagrażała stabilności systemu bankowego przestępstwo to wprost utożsamiano z realnym pokrzywdzeniem banku²⁶. W późniejszym okresie rozszerzono znaczenie znamion do dokonania realnego zagrożenia niespełnienia świadczenia – nie skutkującego realnym

²³ J. Majewski, *Prawnokarna ochrona kredytodawcy w Polsce*, Warszawa 2005, s. 256.

²⁴ Wrok SN z dnia 2 grudnia 2003 r. (sygn. akt IV KK 37/03) LEX nr 108050; wyrok SA w Łodzi z dnia 26 lipca 2000 r. (sygn. akt II AKa 93/00) KZS 2002/2/55; wyrok SA we Wrocławiu z dnia 28 stycznia 2014 r. (sygn. akt II AKa 421/13) LEX nr 1428294; wyrok SA w Warszawie z dnia 28 listopada 2014 r. (sygn. akt II AKa 356/14) LEX nr 1563692.

²⁵ Wyrok SA w Warszawie z dnia 28 listopada 2014 r. (sygn. akt II AKa 356/14) Lex nr 1563692.

²⁶ J. Skorupka, *Cywilna i karna ochrona kredytodawcy i pożyczkodawcy*, „Prokuratura i Prawo” 2000, nr 5, s. 5

finansowym pokrzywdzeniem banku. Prowadzi to do sytuacji, w której przestępca nie zamierzał wyrządzić szkody bankowi, ponieważ kredyt uzyskany w oszukańczy sposób zamierzał spłacać. Wskutek tego, nie powstaje zamiar pokrzywdzenia, co jak już wcześniej zostało omówione, nie posiada najmniejszego wpływu na penalizację tego zdarzenia. Przepisy prawa w art. 297 k.k. skonstruowano tak, aby ponad wszelką wątpliwość uwydatnić, że czynem kryminalnie bezprawnym jest posłużenie się nierzetelną dokumentacją w określonym celu, a nie chęć uszczuplenia środków banku. W doktrynie wyrażany jest również pogląd, że ten typ przestępstwa można nazwać również przestępstwem finansowym lub kapitałowym²⁷.

Podsumowując kwestię konieczności przeciwdziałania opisywanym patologiom, warto zastanowić się również nad problemem złożonej strony przedmiotowej oraz znamion czynu przy przestępstwie opisanym w art. 297 k.k. Penalizowane jest już samo posłużenie się dokumentem podrobionym, niezależnie od spełnienia się powodu, dla którego to posłużenie nastąpiło. Powód takiego rozwiązania jest prosty – konieczność prewencji przeciw takim przestępnym działaniom. Zagrożenie samego posłużenia się, ma pełnić funkcję odstraszącą osoby potencjalnie skore do takich nadużyć, ponieważ zagrożenie i ryzyko jest wysokie, a szansa powodzenia takiego działania jest niepewna. Dokonując subsumcji tego stanu prawnego na rynek nieruchomości należałoby zauważyć jedną istotną różnicę w stosunku do przestępstw z art. 297 k.k. dokonywanych w okoliczności nabycia lokalu lub domu – zwykle są to przestępstwa, gdzie nie wyodrębniony zostanie bezpośrednio *dolus directus* dotyczący chęci narażenia na uszczuplenie środków banku, oraz chęci zaboru i nie zwrócenia środków. W tym przypadku wystąpienie nierzetelnego kredytobiorcy będzie miało wyłącznie zakres nie-skutkowy.

Patologie występujące na rynku nieruchomości, niezależnie od tego, czy dotyczyć będą błędnych decyzji ekonomicznych, braku świadomości społeczno-ekonomicznej, czy też niewiedzy dotyczącej karalności działań polegających na użyciu nierzetelnych dokumentów istniały, istnieją i będą istnieć. Rozsądne wydaje się zatem podejmowanie różnorodnych działań prewencyjnych przez odpowiednie ku temu instytucje oraz metodyczna edukacja społeczna. Wyłącznie bowiem, świadome prawnie społeczeństwo, w takich przypadkach potrafi oprzeć się pokusie naruszenia rozsądnego porządku prawnego, nawet jeśli pod presją chwili, reklamy, czy na namowy pośrednika zajdzie konieczność odmowy wyrażenia zgody na działanie przestępne.

²⁷ J. Skorupka, *Karnoprawna ochrona wierzycieli*, Toruń 2001, s. 394.

Tytuł

Oszustwo kredytowe przy nabyciu nieruchomości
jako jedna z patologii tego rynku

Streszczenie

Niniejsza praca dotyczy niezgodnych z prawem zachowań nabywców nieruchomości. Omówiono w niej dwie najczęściej występujące patologie dotyczące jednorazowych transakcji na rynku nieruchomości. Z jednej strony, rozważono kwestię podejmowania decyzji o zaciąganiu zobowiązań w obcych walutach oraz przesłanki ich dokonywania. Z drugiej strony, zanalizowano szereg przestępstw dotyczących procedury kredytowej przy nabyciu nieruchomości polegających na naruszeniu art. 297 k.k. Praca zawiera hipotetyczne przykłady przestępczej działalności sprawców wraz z opisem czynu, wyjaśnieniem przesłanek i tezami z piśmiennictwa. Dokonano w niej szczegółowej eksplikacji, umożliwiającej wyróżnienie tego typu nadużyć z punktu widzenia szkodliwości społecznej i nastawienia sprawy; zaproponowano również rozwiązanie formalne, które zdaniem autorki mogłoby zmniejszyć skalę zjawiska. Opisywane w niniejszym artykule zachowania nabywców nieruchomości są bardzo niepokojące, a mała świadomość społeczna ich szkodliwości tworzy warunki do narastania tych patologii w przyszłości.

Słowa kluczowe

przestępstwo, pożyczka, kredyt, oszustwo, nieruchomości

Title

Credit fraud in real estate property buying as one of the form of pathology

Summary

This article, by the above title refers to illegal offenses making by real estate buyers, considered in individual transactions. It highlighted the most common pathologies in practice. On the one hand it shows how its happens when buyers considering the decision about take a credit basted on other currency than they take salary. On the other hand, most of this article analyzes crimes into bank loan procedure, codified in polish penal code on 297 clause. The article contains hypothetical examples of criminal activity and basis of their actions. In the next section of article, author proposes a solution to reduce those criminal activity. Subsequently there is an analysis, how this offenses are felt in social injury. Described illegal actions are very worrying, and slight social consciousness create good environment to grow to this pathology in the future.

Keywords

illegal offenses, loan, credit, fraud, real estate

ROZDZIAŁ XVI

Ograniczenia sprzedaży zabytków nieruchomości jako forma ochrony dziedzictwa historycznego, artystycznego, naukowego

Wstęp

Między rynkiem zabytków a ochroną dziedzictwa istnieje specyficzna więź. Obie te sfery przenikają się i nie są sobie wrogie. Obrót zabytkami nieruchomymi nie stanowi obecnie bezpośredniego przedmiotu zainteresowania ustawodawcy, ale widać na nim odbicie zmian przepisów składających się na system ochrony dziedzictwa. Często zdarza się, że decydenci polityczni nie zdają sobie sprawy z tego, jak znacząco regulacje składające się na ochronę dziedzictwa kulturowego w Polsce przekładają się na rodzimy rynek sztuki i obrót nieruchomościami. Funkcjonuje powszechne przekonanie, że obrót ten stanowi – podobnie jak właściciele prywatni zabytków – raczej zagrożenie i wątpliwą gwarancję dla ochrony dziedzictwa, niż przynoszenie jakiegokolwiek korzyści¹. Przyjmując tezę Piotra Dobosza, wobec kategorii prawnych form ochrony zabytków możemy z perspektywy temporalnej mówić o zjawisku ewolucji, pojmowanej jako permanentny i progresywny proces, polegający na stopniowym poszerzaniu i optymalizacji kategorii prawnych form ochrony zabytków². Po zmianach ustrojowych wolny rynek rozwijał się powoli, zrazu nie generując powodów do zmiany przepisów prawnych. Sytuacja zmieniła się po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Otwarcie granic i swobodny obrót postawił zarówno przed państwem, jak też przed młodym wciąż rynkiem nowe wyzwania³.

Chcąc zachować łączność pomiędzy przeszłymi i przyszłymi pokoleniami, konieczne i słuszne jest obejmowanie zabytków ochroną i opieką⁴. Tymczasem, w warunkach gospodarki wolnorynkowej, ma miejsce obrót nieruchomościami, w tym zabytkowymi. Regulacje prawne związane z tą kwestią uległy w ostatnim czasie zasadniczej zmianie. Od dnia 17 listopada 2003 r. obowiązuje bowiem ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece

¹ A. Jagielska-Burduk, W. Szafrąński, *Kultura w praktyce. Zagadnienia prawne. Tom 2. Wokół problematyki prawnej zabytków i rynku sztuki*, Poznań 2013, s. 9.

² P. Dobosz, *Ewolucyjne prawne formy ochrony zabytków w Polsce*, [w:] K. Zeidler (red.), *Prawo ochrony zabytków*, Warszawa-Gdańsk 2014, s. 219.

³ W. Kowalski, K. Zalasieńska (red.), *Rynek sztuki. Aspekty prawne*, Warszawa 2011, s. 7.

⁴ B. Ruszkiewicz, *Wpływ decyzji wojewódzkiego konserwatora zabytków na wykonywanie własności zabytków nieruchomych*, [w:] K. Zeidler (red.), *Prawo ochrony zabytków*, Warszawa-Gdańsk 2014, s. 319.

nad zabytkami⁵, która uchyliła obowiązującą wcześniej w tym zakresie ustawę⁶. Regulacja ta wprowadza szereg nowych rozwiązań⁷ rzutujących również na sprzedaż zabytków nieruchomych. Wszystkie te unormowania przewidują zespół prawnych urządzeń, służących przede wszystkim trwałemu zachowaniu zabytków⁸, a także zapobieganiu zagrożeniom mogącym spowodować uszczerbek dla wartości zabytku⁹.

Definicja zabytku nieruchomego

Zebranie elementów wskazanych w definicji legalnej z ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, pozwala na stwierdzenie, że zabytkiem nieruchomym, w sensie prawnym, jest nieruchomości, część nieruchomości lub zespół nieruchomości stanowiących dzieło człowieka lub związanych z jego działalnością i będących świadectwem minionej epoki bądź zdarzenia, którego zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową. Będzie to – oprócz budynków powszechnie utożsamianych z nieruchomościami zabytkowymi – krajobraz kulturowy, układ urbanistyczny, obiekty techniki (a zwłaszcza kopalnie, huty, elektrownie i inne zakłady przemysłowe), a ponadto, również cmentarze, parki, ogrody i inne formy zaprojektowanej zieleni, czy też miejsca upamiętniające wydarzenia historyczne bądź działalność wybitnych osobowości lub instytucji¹⁰. Spośród zabytków nieruchomych wyróżnić można poszczególne kategorie, które pełnią również w praktyce, zwłaszcza dla Narodowego Instytutu Dziedzictwa, funkcję porządkującą zasób w rejestrze zabytków¹¹:

- urbanistyka – układy urbanistyczne, ruralistyczne dzielnice i osiedla, place i ulice, sfery ochrony konserwatorskiej krajobrazu, kanały, linie kolejowe, założenia rekreacyjne i sportowe, miejsca pamięci narodowej;
- sakralne – kościoły różnych wyznań, klasztory, dzwonnice, kaplice, kaplice cmentarne, kostnice, kapliczki przydrożne, figury;
- obronne – mury obronne, bramy, forty, arsenały;
- publiczne – siedziby władz, szkoły i internaty, banki, poczty, hotele i pensjonaty, teatry i kina, koszary i więzienia, dworce kolejowe, szpitale

⁵ Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. 2003, Nr 162, poz. 1568, ze zm.).

⁶ Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury (Dz. U. 1962, Nr 162, poz. 1568, ze zm.).

⁷ R. Golać, *Podstawy prawa kultury*, Poznań 2006, s. 179.

⁸ T. Bąkowski, *Administracyjnoprawna ochrona zabytków nieruchomych jako przedmiot badań nauki prawa administracyjnego. Dwie perspektywy*, [w:] T. Gardocka, J. Sobczak (red.), Toruń 2010, *Prawna ochrona zabytków*, s. 97.

⁹ Zobacz: M. Trzciński, *O niszczeniu zabytków*, [w:] W. Pływaczewski, B. Gadecki (red.), *Ochrona dziedzictwa kulturowego i naturalnego. Perspektywa prawna i kryminologiczna*, Warszawa 2015, s. 141-151.

¹⁰ Por. K. Zalaszińska, *Prawna ochrona zabytków nieruchomych w Polsce*, Warszawa 2010, s. 137; M. Rouba, *Zadania władz publicznych w zakresie ochrony i opieki nad zabytkami w Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2013, s. 23 i n.

¹¹ J. Sługocki, *Opieka nad zabytkiem nieruchomym. Problemy administracyjnoprawne*, Warszawa 2014, s. 27.

- i zakłady opiekuńcze, budynki administracyjne zakładów przemysłowych;
- pałace i dwory – wiejskie i miejskie;
- zieleń – parki pałacowe i dworskie, ogrody, parki miejskie, aleje;
- folwarczne – oficyny mieszkalne i gospodarcze, budynki inwentarskie, produkcyjne, mieszkalno-użytkowe pracowników folwarcznych (np. ogrodnika, leśniczego), spichlerze, magazyny;
- gospodarcze – wszelkie pojedyncze obiekty gospodarskie w zagrodach wiejskich, spichlerze;
- mieszkalne – domy, kamienice, chałupy wiejskie, pałace i dwory miejskie, plebanie, wikariaty i organistówki;
- przemysłowe – hale produkcyjne w zespołach fabrycznych, warsztaty, obiekty towarzyszące, parowozownie, kotłownie, wieże szybowe w kopalniach, młyny, wiatraki, elektrownie, gazownie, wodociągi;
- cmentarze – komunalne, wojenne, wyznaniowe, kwatery cmentarne, pojedyncze groby i mogiły;
- inne – ogrodzenia, bramy i kordegardy, pomniki, fontanny i studnie, mała architektura parkowa (altany, grotty, pawilony)¹².

Wobec tak rozległego katalogu zabytków nieruchomych, każda z kategorii cechuje się własną specyfiką, ale nie zmienia to faktu, że obiektów tych w ramach poszczególnych grup dotyczą zbliżone problemy konserwatorskie, adaptacyjne, dlatego też inwestycja w zabytek nieruchomy powinna być przemyślana, racjonalna i rozważna decyzją. Mając na uwadze, że zgodnie z definicją legalną zabytek nieruchomy jest to nieruchomości, część nieruchomości lub zespół nieruchomości, niezbędne jest odniesienie się do pojęcia nieruchomości w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego¹³. Zabytki nieruchome są przedmiotem prawa własności oraz innych praw rzeczowych, a więc służą zaspokajaniu potrzeb uczestników stosunków cywilnoprawnych i z tego względu ich definiowanie nie powinno odbywać się w oderwaniu od przyjętej w prawie rzeczowym terminologii. Można wręcz postrzegać regulację prawnej ochrony zabytków jako *lex specialis* względem norm prawa cywilnego, a dotyczących zakresu uprawnień właściciela obiektu zabytkowego¹⁴.

Rejestr zabytków nieruchomych a ingerencja wojewódzkiego konserwatora zabytków

Zgodnie z ustawą o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, formami ochrony zabytków są:

- wpis do rejestru zabytków;
- uznanie za pomnik historii;

¹² Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, *Krajowy Program Ochrony Zabytków i Opieki nad Zabytkami na lata 2013-2016. Projekt*, Warszawa 2013, s. 22-23.

¹³ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. 1964, Nr 16, poz. 93, ze zm.).

¹⁴ K. Zalaszińska, *op. cit.*, s. 164.

- utworzenie parku kulturowego;
- ustalenie ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego¹⁵.

Z uwagi na przedmiot niniejszego artykułu zasadnym wydaje się skupienie się jedynie na tych formach ochrony zabytków nieruchomych, które są ściśle związane z ich sprzedażą. Formą taką jest wpis do rejestru zabytków nieruchomych. Rejestr opiera się na założeniu, że administracja państwowa podejmuje się opieki nad pewnym zbiorem zabytków i wprowadza system nakazów i zakazów regulujących wszelkie działania, które mogą być w tym zabytku prowadzone. Nieruchomość staje się zabytkowa z chwilą jej wpisania do rejestru zabytków. Następuje to na podstawie decyzji wojewódzkiego konserwatora zabytków z urzędu lub na wniosek właściciela zabytku lub użytkownika wieczystego gruntu, na którym znajduje się zabytek nieruchomy¹⁶. Zasady prowadzenia rejestru zabytków określa rozporządzenie Ministra Kultury¹⁷. Z punktu widzenia trudności w obrocie nieruchomościami, we wpisach do rejestru często występują zasadnicze błędy, ponieważ wiele decyzji nie ma właściwego i przekonującego uzasadnienia, a ponadto, pokaźna liczba wpisów została sporządzona bez dokładnego rozpoznania obiektu i jego wartości¹⁸.

Właściciel zabytku nieruchomego ma obowiązek poinformować wojewódzkiego konserwatora zabytków o zmianach dotyczących stanu prawnego zabytku nie później, niż w terminie miesiąca od dnia ich wystąpienia¹⁹. Uregulowanie to stanowi przejaw reglamentacji administracyjnoprawnej, o stosunkowo małym stopniu ingerencyjności. Należy zaznaczyć, że w polskim systemie prawnym można – biorąc pod uwagę stopień uciążliwości ustanawianego ograniczenia – wyodrębnić cztery podstawowe poziomy reglamentacji: poziom ustawowych zakazów podejmowania określonych działań (zakazów o charakterze bezwzględny), poziom koncesji i zezwoleń (zakazów o charakterze względnym), poziom działalności regulowanej (obowiązku wpisu do właściwego rejestru) oraz poziom notyfikacji (obowiązku zgłoszenia lub powiadomienia)²⁰. Często w przypadku zabytków mylone są dwa ostatnie. Obowiązki, o których mowa w przypadku zmiany stanu prawnego zabytku – do których należy między innymi sprzedaż – zaliczają się do ostatniego z powyżej wskazanych, tj. do poziomu notyfikacji, jaką jest obowiązek zgłoszenia lub

¹⁵ Zobacz: P. Wancke, *Nieruchomości. Leksykon pojęć i definicji*, Warszawa 2007, s. 393 i n.

¹⁶ K. Niciński, K. Salaciński, *Zasady ochrony zabytków w prawie krajowym i międzynarodowym*, Warszawa 2009, s. 16.

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem (Dz. U. 2011, Nr 113, poz. 661).

¹⁸ P. Antoniak, M. Cherka (red.), *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 53.

¹⁹ Art. 28 pkt 4 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

²⁰ Zobacz: A. Walaszek-Pyziół, *Swoboda działalności gospodarczej*, Kraków 1994, s. 39-42.

powiadomienia, zatem charakteryzuje je relatywnie najmniejszy stopień uciążliwości dla ich adresata.²¹ Nieścisłość ta może być przesłanką zniechęcającą potencjalnych nabywców zabytków nieruchomych, stąd też niezbędne jest precyzyjne zrozumienie obowiązujących w tej materii przepisów prawnych. Chociaż, oczywiście, niedopełnienie przewidzianych obowiązków informacyjnych stanowi wykroczenie zagrożone karą grzywny²².

Istnieją regulacje prawne ściśle związane i uzależnione od wpisu zabytku do rejestru. Na przykład, w przypadku sprzedaży zabytku nieruchomego stanowiącego własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, przy określaniu sposobu korzystania z tego zabytku należy nałożyć, jeśli stan zachowania zabytku tego wymaga, na nabywcę obowiązek przeprowadzenia w określonym terminie niezbędnych prac konserwatorskich. Zakres tych prac i zlecenie nałożenia konkretnych obowiązków powinny wynikać z decyzji wojewódzkiego konserwatora zabytków, która zezwala na dokonanie sprzedaży zabytku przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu. Tutaj zaznaczyć należy wyraźną różnicę w odniesieniu do obowiązku informacyjnego, wspomnianego wyżej – w przypadku, gdy nieruchomość jest wpisana do rejestru i stanowi własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, to do jej sprzedaży nie wystarczy obowiązek informacyjny, ale wymagane jest pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków i to pozwolenie ma formę decyzji administracyjnej wydawanej na wniosek strony postępowania²³.

Sprzedaż zabytków nieruchomych w ustawie o gospodarce nieruchomościami

Oprócz Kodeksu cywilnego oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami szczegółowe regulacje prawne dotyczące umowy sprzedaży zabytków nieruchomych przewiduje ustawa o gospodarce nieruchomościami²⁴. Jako że obrót nieruchomościami zabytkowymi kształtuje się na niewielkim poziomie, ceny tych obiektów są dość niskie. Spowodowane jest to wysokimi kosztami utrzymania takich nieruchomości oraz koniecznością stałej troski o ich stan. Aby zwiększyć obrót zabytkami nieruchomymi, wprowadzono nawet ceny preferencyjne dla tych nieruchomości, które stanowią własność Skarbu Państwa albo gminy. Zgodnie z przepisem art. 68 ust. 3 tej ustawy, cenę sprzedaży nieruchomości lub jej części wpisanej do rejestru zabytków obligatoryjnie obniża

²¹ P. Antoniuk, M. Cherka (red.), *op. cit.*, s. 143.

²² B. Gadecki, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Art. 108 – 120. Przepisy karne. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 116 i n.

²³ A. Dobrzyń, [w:] K. Zeidler (red.), *Leksykon prawa ochrony zabytków. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2010, s. 344.

²⁴ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 1997, Nr 115, poz. 741 ze zm.).

się o 50%²⁵. Właściwy organ może, za zgodą odpowiednio rady lub sejmiku, podwyższyć lub obniżyć tę bonifikatę. Należy zaznaczyć, że w razie braku zastosowania obligatoryjnej bonifikaty, cena zostanie ustalona sprzecznie z prawem, a ponieważ cena jest elementem przedmiotowo istotnym w umowie sprzedaży, sprzeczność ceny z powyższą regulacją będzie oznaczała nieważność całej umowy sprzedaży²⁶. Przepis ten ma także zastosowanie w przypadku sprzedaży udziału we współwłasności nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków oraz w przypadku sprzedaży nieruchomości lokalowej znajdującej się w budynku wpisanym do rejestru zabytków, o czym wypowiedział się Sąd Najwyższy w jednej z uchwał²⁷.

Z kolei kilka lat później Sąd Najwyższy poruszył ponownie kwestię sprzedaży zabytku nieruchomego, lecz w innym kontekście – w wyroku z dnia 21 maja 2004 r. podniósł, że przepis art. 68 ust. 3 stosuje się także do sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa podlegających przepisom ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach²⁸. Problematyka ochrony lasów i ochrony zabytków jest jednak najczęściej traktowana w piśmiennictwie odrębnie, autorzy dostrzegają jedynie niewielki związek łączący te dwie kwestie i wskazują na znikome cechy ochrony środowiska i ochrony zabytków. B. Rakoczy podnosi jednak, że problematyka ta jest nierozzerwalna i to nie tylko ze względu na aspekty teoretyczne, ale także ze względu na potrzeby praktyki²⁹. Nieścisłość ta wywodzi się najprawdopodobniej z faktu, iż definicja zabytku nieruchomego nie obejmuje lasu zdefiniowanego w ustawie o lasach³⁰. Przy czym nie chodzi tu jedynie o to, że las jako przedmiot ochrony zabytków nie został wymieniony wprost, ale o to, że żaden z desygnatów pojęcia „zabytek” nie obejmuje lasu. Jak słusznie stwierdza A. Jagielska-Burduk, „zabytek winien powstać przy udziale człowieka czy też nawet w całości stanowić owoc jego pracy. Takie sformułowanie odzwierciedla różnorodność postaci zabytków. Niektóre powstają jako dzieła autorskie, ucieleśniają wizję i zamysł twórcy. Najpopularniejszym

²⁵ E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 367; G. Bieniek, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 464-466; A. Prusaczyk, [w:] J. Jaworski (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 314.

²⁶ A. Dobrzyń, *op. cit.*, s. 344.

²⁷ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 27.03.1996 r. (sygn. akt III CZP 27/96), MP 1996, Nr 10, poz. 370.

²⁸ Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. 1991, Nr 101, poz. 444).

²⁹ B. Rakoczy, *Ochrona lasu jako zabytku w prawie polskim*, [w:] W. Pływaczewski, B. Gadecki (red.), *Ochrona dziedzictwa kulturowego i naturalnego. Perspektywa prawna i kryminologiczna*, Warszawa 2015, s. 1-10.

³⁰ Zgodnie z art. 3. ustawy o lasach lasem w rozumieniu ustawy jest grunt:

- 1) o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) – drzewami i krzewami oraz runem leśnym – lub przejściowo jej pozbawiony:
 - a) przeznaczony do produkcji leśnej lub
 - b) stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo
 - c) wpisany do rejestru zabytków;
- 2) związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne.

przykładem są dzieła sztuki w formie rzeźb czy obrazów. Z drugiej strony, nie każdy obiekt zabytkowy podziwiamy wyłącznie dzięki pracy rąk ludzkich, jak chociażby ogrody zabytkowe, w których wartością jest ich układ, rozplanowanie będące dziełem człowieka, ale też odpowiedni wzrost drzew, kwiatów, uwarunkowany warunkami klimatycznymi lub właściwościami samej sadzonki rośliny”³¹.

Prawo pierwokupu

Kolejną regulacją ograniczającą sprzedaż zabytku nieruchomego jest fakt, że gminie właściwej ze względu na położenie zabytku nieruchomego, przysługuje prawo pierwokupu w przypadku sprzedaży własności nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków. Choć jest też kilka wyjątków, gdy prawo pierwokupu nie przysługuje: na przykład, gdy sprzedaż nieruchomości następuje na rzecz osób bliskich sprzedawcy albo gdy sprzedaż nieruchomości następuje między osobami prawnymi tego samego kościoła lub związku wyznaniowego. Prawo pierwokupu, zgodnie ze swoją nazwą, służy zapewnieniu określonej osobie pierwszeństwa kupna oznaczonej rzeczy przed innymi potencjalnymi kupującymi³². W celu scharakteryzowania prawa pierwokupu na płaszczyźnie sprzedaży zabytków nieruchomości, niezbędne jest precyzyjne wyjaśnienie ogólnego funkcjonowania tej instytucji, odróżniającego ją od innych tego rodzaju konstrukcji prawnych, tj. prawa wykupu, odkupu, czy też pierwszeństwa nabycia. W konstrukcji prawa pierwokupu zazwyczaj występują trzy podmioty. Pierwszym jest osoba, której prawo pierwokupu przysługuje (uprawniony), drugim – osoba obciążona pewnymi obowiązkami, z uwagi na istniejące prawo pierwokupu (zobowiązany). Uprawnionemu przysługuje przywilej pierwszeństwa kupna nieruchomości zabytkowej na wypadek, gdyby zobowiązany sprzedał ją osobie trzeciej. Z kolei na zobowiązanym spoczywa obowiązek stworzenia uprawnionemu sposobności nabycia nieruchomości objętej prawem pierwokupu i to z pierwszeństwem przed innymi osobami. Realizacja prawa pierwokupu uzależniona jest od inicjatywy zobowiązanego, a nie uprawnionego. Może być ono wykonywane w zasadzie tylko w razie zawarcia przez zobowiązanego ważnej umowy sprzedaży z osobą trzecią.

Źródłem powstania prawa pierwokupu może być ustawa oraz umowa. Ma to istotne znaczenie dla skutków naruszenia prawa pierwokupu polegającego na zignorowaniu uprawnień przysługujących uprawnionemu i zawarciu przez zobowiązanego bezwarunkowej umowy sprzedaży nieruchomości objętej prawem pierwokupu, gdyż skutki te zależne są od tego, czy naruszone zostało

³¹ A. Jagielska-Burduk, *Zabytek*, Warszawa 2011, s. 69.

³² Zobacz: G. Bieniek, *Prawo pierwokupu, odkupu, wykupu i pierwszeństwo nabycia*, [w:] G. Bieniek, S. Rudnicki (red.), *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2013, s. 567; J. Górecki, *Ustawowe prawo pierwokupu jako ograniczenie swobody kontraktowej*, [w:] B. Gneta (red.), *Ustawowe ograniczenia swobody umów. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 2010, s. 389; P. Konik, *Zobowiązania*, T. Mróz (red.), Warszawa 2014, s. 354; A. Brzozowski, *Zobowiązania. Część szczegółowa*, A. Brzozowski (red.), Warszawa 2014, s. 65; J. Górecki, *Prawo pierwokupu*, Kraków 2002, s. 11.

prawo pierwokupu ustawowe, czy też umowne³³. W przypadku naruszenia ustawowego prawa pierwokupu umowa sprzedaży jest bezwzględnie nieważna. Skutki naruszenia pierwokupu umownego nie są już tak jednoznaczne. Bezwarunkowa umowa zbycia nieruchomości zawarta przez osobę zobowiązaną z umowy pierwokupu z osobą trzecią może być uznana za bezskuteczną w stosunku do osoby uprawnionej z prawa pierwokupu (art. 59 k.c.) tylko w takim zakresie, w jakim czyni jego prawo niewykonalnym. Wobec uprawnionego umowa ta powinna zostać uznana za zawartą, pod warunkiem, że skorzysta on z prawa pierwokupu w przewidzianym terminie. Ujawnienie prawa pierwokupu, przysługującego gminie z ustawy, powinno nastąpić na wniosek właściwej gminy, złożony do sądu wieczystoksięgowego, z załącznikiem w postaci ostatecznej decyzji o wpisie danej nieruchomości do rejestru zabytków oraz zaświadczenie wojewódzkiego konserwatora zabytków o tym, że wpis jest aktualny, a sprzedaż z pominięciem tego prawa, jak już wskazano powyżej, jest bezwzględnie nieważna.

Sakralne zabytki nieruchome

W związku z tym, że wśród zabytków nieruchomych, bardzo liczną grupę stanowią obiekty sakralne, istotną funkcję w zakresie ochrony zabytków pełnią również regulacje kościelnego prawa administracyjnego, wynikające z prawa kanonicznego³⁴. Są to niewątpliwie najbardziej rygorystyczne regulacje ograniczające obrót zabytkami nieruchomymi, ponieważ naczelną zasadą jest, że Kościół zarządza własnością nie swoją, ale najwyższymi wartościami Bożymi i narodowymi, których całości i nienaruszalności winno się strzec z największą troską i odpowiedzialnością przed Bogiem i Narodem³⁵. Kwestie te, niezależnie od ogólnie obowiązujących aktów prawnych dotyczących ochrony dóbr kultury, są regulowane przez normy prawne wydane przez władze Kościoła rzymskokatolickiego w Polsce³⁶. W 1961 roku została powołana Komisja Episkopatu do Spraw Sztuki Sakralnej i to ona zajmuje się ochroną i konserwacją zabytków, nadzorując i koordynując, między innymi, działalność komisji diecezjalnych, którym przewodniczą konserwatorzy diecezji.

Zakończenie

Znalezienie odpowiedniego właściciela dla nieruchomości zabytkowej należącej do państwa jest sprawą trudną z uwagi na brak ustabilizowanego

³³ Zobacz: R. Strzelczyk, *Prawo nieruchomości*, Warszawa 2014, s. 360; A. Maziarz, *Obrót prawny nieruchomości*, Warszawa 2011, s. 107-108.

³⁴ M. Łacmańska, *Ochrona nieruchomości zabytkowych*, [w:] H. Kisilowska (red.), *Nieruchomości. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2011, s. 558.

³⁵ Zobacz: kan. 1281 § 1 Kodeksu Prawa Kanonicznego, który stanowi, że nie wolno sprzedawać, darować, zamieniać lub przenosić na inne miejsce obrazów cennych ze względu na kult religijny lub wartość artystyczną bez zezwolenia Stolicy Apostolskiej.

³⁶ T. Krochmal, *Problemy ochrony zabytków przed nielegalnym wywozem z kraju*, Warszawa 2006, s. 38.

ryнку nieruchomości zabytkowych w Polsce. Z punktu widzenia inwestorów, warunki konieczne do zakupu zabytkowej nieruchomości wydają się zbyt rygorystyczne. Należy jednak zauważyć, że w przypadku sprzedaży nieruchomości zabytkowych, będących własnością prywatną, ograniczenia te są bardzo małe. Nie występują żadne ograniczenia dotyczące określenia ich wartości. Prywatni właściciele nie mają obowiązku korzystania z usług rzeczoznawców w celu ustalenia ceny obiektu zabytkowego. Niemniej jednak, jeżeli cena wyrażona w akcie notarialnym znacznie odbiega od wartości rynkowej, urząd skarbowy zobligowany jest do wezwania stron celem zmiany ceny lub wskazania przyczyn uzasadniających taki stan rzeczy. Zdarza się, że nieuczciwi inwestorzy po zakupie zabytku nieruchomego, celowo nie dokonują czynności zmierzających do utrzymania zabytku w dobrym stanie. Sytuacje takie najczęściej dotyczą budynków, które są wyburzane, a na ich miejscu pojawiają się luksusowe apartamentowce, zazwyczaj z uwagi na korzystną lokalizację. Największym zagrożeniem dla utrzymania zabytku i zachowania jego wartości jest niewłaściwa opieka sprawowana przez właściciela. Nie można jednak zakładać, że sprzedaż obiektu zabytkowego podmiotowi z sektora prywatnego, będzie równoznaczna z brakiem odpowiedniej opieki, czy ograniczeniem kontroli i możliwości ochrony pełnionej przez organy ochrony zabytków, nie można też interpretować przepisów, które z perspektywy nabywcy ograniczają zakup. Współpraca nabywcy takiej nieruchomości polegająca na akceptacji i stosowaniu się do zaleceń konserwatorskich, a także przestrzeganiu przepisów prawnych, przy równoczesnym nadzorze konserwatorskim, zagwarantuje zachowanie wysokich wartości zabytkowych. W ten sposób zabytki, po przejęciu przez właściciela prywatnego, będą mogły odzyskać swój dawny blask i świetność, bez umniejszania czy ograniczania ich roli dla wartości dziedzictwa narodowego.

Tytuł

Ograniczenia sprzedaży zabytków nieruchomych jako forma ochrony dziedzictwa historycznego, artystycznego, naukowego

Streszczenie

Ograniczenia sprzedaży zabytków nieruchomych zasadniczo regulują trzy akty prawne: Kodeks cywilny, ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawa o gospodarce nieruchomościami. Ograniczenia te przybierają formę wpisu do krajowego rejestru zabytków formułującego szereg nakazów i zakazów regulujących wszelkie działania, które mogą być w tym zabytku prowadzone, a także formę ingerencji wojewódzkiego konserwatora zabytków w zmiany stanu prawnego zabytku nieruchomego. Kwestię tę dopełnia funkcjonowanie instytucji prawa pierwokupu dla gminy właściwej ze względu na położenie zabytku nieruchomego oraz ceny preferencyjne dla tych nieruchomości, które stanowią własność Skarbu Państwa albo gminy. Wszystkie te unormowania przewidują zespół prawnych urządzeń służących przede wszystkim trwałemu zachowaniu zabytków, a także zapobieganiu zagrożeniom mogącym spowodować uszczerbek dla wartości zabytku.

Słowa kluczowe

zabytek, nieruchomość, sprzedaż, dziedzictwo historyczne, dziedzictwo artystyczne, dziedzictwo naukowe

Title

Restrictions on the sale of estate monuments as a form of protection of historical, artistic and scientific value

Summary

Restrictions on the sale of real estate monuments essentially governed by three acts: the Civil Code, the Law on Protection and Conservation of Monuments and the Law on Real Estate. There are an entry into the national register of historic monuments formulating a series of warrants and bans regulating all activities that can be conducted in this monument, and interference with the provincial conservator of changes in the legal estate monuments. What is more, there are right of first refusal for the municipality competent for the position of the monument and preferential prices for these properties, which are owned by the State or municipality. All of these normalize have influence on durability monuments, as well as the prevention of risks that could cause damage to the monument

Keywords

monument, property, sales, historical value, artistic value, scientific value

ROZDZIAŁ XVII

Metody ustalania wag cech rynkowych jako istotny element systemu wyceny zabezpieczający rynek nieruchomości przed sytuacjami patologicznymi

Wprowadzenie

Wycena nieruchomości jest złożonym procesem prowadzącym do ustalenia wartości nieruchomości, której wysokość jest istotna zarówno dla podmiotów publicznoprawnych jak i pojedynczych jednostek społeczeństwa, gdyż kształtuje oraz zabezpiecza szereg procesów na rynku nieruchomości. Poprawne ustalenie wartości nieruchomości ma decydujące znaczenie dla właściwego przeprowadzenia postępowań przetargowych, racjonalnego gospodarowania zasobem nieruchomości publicznych czy rozstrzygnięcia postępowań administracyjnych związanych z ustaleniem świadczeń publicznych. Rzeczoznawca majątkowy, jako osoba odpowiedzialna za określenie wartości nieruchomości, w zasadniczym stopniu wpływa na kształtowanie wartości nieruchomości, jak również wysokości wielu świadczeń publicznych, takich jak opłata planistyczna czy adiacencka. W tym przypadku opinia eksperta stanowi podstawę do ustalenia przez organ publiczny słuszności, następnie wysokości stawki świadczenia publicznoprawnego, a odpowiednie zastosowanie przez rzeczoznawcę majątkowego metodologii wyceny ma kluczowe znaczenie dla zachowania podstawowych zasad sprawiedliwości społecznej. Odpowiednia staranność właściwa dla zawodu rzeczoznawcy majątkowego podczas realizacji czynności związanych z szacowaniem pozwala ograniczyć sytuacje, w których wartość nieruchomości została ustalona na niewłaściwym, nieodzwierciedlającym rzeczywistej sytuacji rynkowej, poziomie.

Umocowaniem prawnym prowadzonych przez rzeczoznawcę działań jest ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹. Artykuł 174 ust. 3 oraz 3a wspomianej ustawy stanowi, że podmiot ten ma wyłączność w określaniu wartości nieruchomości oraz sporządzaniu związanych z nią opracowań. Różnorodność celów wyceny oraz faktycznych sytuacji, z jakimi spotykają się eksperci wymaga znajomości rozbudowanej metodologii wyceny nieruchomości. Jednak wiedza oraz praktyczne umiejętności „nie są

¹ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 1997, Nr 115, poz. 741 ze zm.), dalej przytaczana jako u.o.g.n.

wystarczające do poprawnego wykonywania zawodu rzeczoznawcy, jeżeli nie są poparte wysoką etyką i poczuciem odpowiedzialności zawodowej”².

Wpływ cech rynkowych na wartość nieruchomości

Skoro właściwe ustalenie wartości jest tak ważne, warto zadać sobie pytanie, czym jest wartość? Dlaczego jej określenie jest tak ważne? Czy jest to pojęcie, które w jasno sprecyzowanej sytuacji zawsze jest wymierne, niezależnie od metodologii oraz podmiotu określającego, ostatecznie zawsze ustalone w tej samej wielkości?

Wartość, „to prognoza ceny, jaka może być osiągnięta na rynku, określona przez rzeczoznawcę majątkowego, w drodze sformalizowanych procedur wyceny, przy wykorzystaniu informacji o cenach transakcyjnych”³. Jednak czy wartość jest na tyle sformalizowanym pojęciem, że zastosowanie odpowiednich przepisów prawa, not interpretacyjnych⁴ oraz standardów zawodowych zapewni jej właściwe określanie? Jednym z rodzajów wartości jest wartość indywidualna. Jest to wartość, jaką konkretna nieruchomość stanowi dla określonego podmiotu, mającego określone cele z nią związane, bez względu na rynkowe przesłanki wartości tej nieruchomości. Określenie wartości indywidualnej może być przykładem na to, że pojęcie wartości oraz właściwe jej ustalenie nie zawsze związane jest ze stosowaniem przepisów prawa ale też z indywidualnym podejściem rzeczoznawcy majątkowego do przedmiotu wyceny. Nieodpowiednie dobranie oraz zastosowanie systemu wyceny może spowodować duże rozbieżności w ustalonej wartości nieruchomości. Zrozumienie przesłanek, jakie cechują dany rynek, jakimi kierują się potencjalni uczestnicy rynku przy uwzględnieniu celu, oraz dostępnych danych jest istotnym elementem prowadzącym do wyboru odpowiedniej metodologii szacowania nieruchomości.

Jednym z najbardziej naturalnych, z punktu widzenia człowieka, sposobów wyceny jest porównywanie wycenianej rzeczy do innych, których cechy są podobne do wycenianego przedmiotu, a za które w przeszłości sprzedający otrzymali określoną sumę. Istota tej idei zawarta jest w podejściu porównawczym wyceny nieruchomości. W świetle przepisów prawa „podejście porównawcze polega na określeniu wartości nieruchomości przy założeniu, że wartość ta odpowiada cenom, jakie uzyskano za nieruchomości podobne, które były przedmiotem obrotu rynkowego. Wartość nieruchomości koryguje się ze względu na cechy różniące te nieruchomości i ustala z uwzględnieniem zmian

² A. Hopfer, H. Jędrzejewski, R. Żróbek, A. Żróbek, *Podstawy wyceny nieruchomości*, Warszawa 2001, s. 28.

³ J. Dydenko (red.), *Szacowanie nieruchomości*, Warszawa 2006, s. 289.

⁴ Nota interpretacyjna – jest to zbiór nieunormowanych prawnie, uzgodnionych w środowisku rzeczoznawców majątkowych zasad dobrej praktyki w zakresie stosowania wybranych podejść i metod wyceny nieruchomości, opisujący najważniejsze przesłanki, warunki oraz ogólne zasady wyceny. Opracowanie własne na podstawie Standardów Polskiej Federacji Stowarzyszenia Rzeczoznawców Majątkowych.

poziomu cen wskutek upływu czasu (...)”⁵. Przedstawiona wyżej idea oraz przytoczony przepis prawa nawiązują do słowa „podobne”. W świetle rynku nieruchomości, pojęcie nieruchomości podobnej określa „nieruchomość, która jest porównywalna z nieruchomością stanowiącą przedmiot wyceny, ze względu na położenie, stan prawny, przeznaczenie, sposób korzystania oraz inne cechy wpływające na jej wartość”⁶. Szereg wymienionych cech, jakie uwzględnia powyższy artykuł, rzuca światło na fakt, jak bardzo różnorodny jest rynek nieruchomości oraz jak wiele atrybutów, w mniejszym bądź większym stopniu, może wpływać na wartość nieruchomości ostatecznie kształtując ją na określonym poziomie.

Rynek nieruchomości dzieli się, ze względu na pełnioną funkcję nieruchomości, na segmenty, z których każdy odznacza się innymi atrybutami, które w różnym stopniu modelują wartość nieruchomości. Inne cechy rynkowe będą miały kluczowe znaczenie dla uczestników rynku nieruchomości mieszkaniowych, inne natomiast dla uczestników rynku nieruchomości usługowych. Zadaniem rzeczoznawcy majątkowego, przyjmującego do analizy określony segment rynku jest „ustalenie cech nieruchomości (atrybutów), zwanych dalej cechami rynkowymi. Rzeczoznawca majątkowy powinien ocenić wielkość wpływu cech rynkowych na różnicowanie cen transakcyjnych, które mogą stanowić wagi cech rynkowych”⁷. W świetle metody porównywania parami „porównuje się nieruchomość będącą przedmiotem wyceny, której cechy są znane, kolejno z nieruchomościami podobnymi, które były przedmiotem obrotu rynkowego i dla których znane są ceny transakcyjne, warunki zawarcia transakcji oraz cechy tych nieruchomości”⁸. Ustalenie odpowiednio reprezentatywnych cech rynkowych jest ważne, ponieważ w dalszym etapie określania wartości nieruchomości są one jednym z podstawowych kryteriów, na podstawie których możliwe będzie określenie wzajemnych relacji atrybutów różnych nieruchomości oraz wprowadzenie współczynników korygujących wartość nieruchomości wycenianej względem przyjętych nieruchomości podobnych. Analizowany rynek lokalny, w obszarze którego dana cecha nieruchomości odznacza się wysokim zróżnicowaniem, z pewnością w znaczący sposób kształtuje różnorodność cen transakcyjnych, następstwem czego powinna ona zostać uznana za cechę rynkową oraz być przyjęta do wyceny nieruchomości. Zdaniem M. Prystupy „rzeczoznawcy majątkowi powinni odróżniać cechy nieruchomości, które decydują o poziomie cen na danych rynkach od tych cech, które różnicują ceny na rynku stanowiącym podstawę wyceny konkretnej nieruchomości”⁹. Tak więc nie każda cecha wpływająca na wartość nieruchomości jest atrybutem, który odpowiada za zróżnicowanie cen

⁵ Art. 153 ust. 1 u.o.g.n.

⁶ Art. 4 pkt. 16 u.o.g.n.

⁷ PKZW – Nota interpretacyjna, *Zastosowanie podejścia porównawczego w wycenie nieruchomości*, s. 3.

⁸ Par. 4 ust. 3 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. 2004, Nr 207, poz. 2109).

⁹ M. Prystupa, *Wycena nieruchomości i przedsiębiorstwo w podejściu porównawczym*, Zakrzewo 2015, s. 74.

transakcyjnych oraz wartości nieruchomości w świetle analizowanego obszaru runku. W przypadku, w którym, na obszarze analizowanego rynku, nieruchomości nie różnią się od siebie pod względem badanej cechy, rzeczoznawca majątkowy może taką cechę pominąć uznając ją za mało istotną nawet, jeżeli na innym rynku lokalnym tego samego segmentu nieruchomości atrybut ten miał znaczny wpływ na kształtowanie się cen transakcyjnych.

Jednym z podstawowych sformułowań w teorii ekonomii jest definicja popytu, która według W. Wrzosek stanowi, że „popyt wyraża ujawnione przez nabywców zamiary zakupu, formułowane na gruncie ich potrzeb oraz realnego funduszu nabywczego”¹⁰. Przedstawicielami strony popytowej na rynku nieruchomości są, między innymi, nabywcy. Skoro podmioty te, bądź co bądź płynące z „własnej kieszeni” środki finansowe, ostatecznie przeznaczają na zakup danego obiektu, muszą kierować się własnymi, przyjętymi na potrzeby wyboru najwłaściwszej oferty, kryteriami. Według M. Prystupy „te kryteria wyboru wynikają z rynkowych cech nieruchomości. Rzeczoznawcy, chcąc nazwać i określić cechy rynkowe, powinni patrzeć na nieruchomość oczami typowych nabywców nieruchomości”¹¹. Wiedza oraz doświadczenie rzeczoznawcy majątkowego, połączona w umiejętność „patrzenia oczami nabywców” pozwala precyzyjniej ustalić cechy, które w głównej mierze odpowiadają za zróżnicowanie cen transakcyjnych na analizowanym rynku nieruchomości. Pod względem teoretycznym, wartość nieruchomości kształtowana jest przez bardzo dużą liczbę czynników, jedne z nich są ważniejsze, inne mniej istotne. W rzeczywistości, przeciętny człowiek dokonując zakupu, nie jest w stanie dokonać analizy oraz kierować się dużą liczbą czynników kształtujących wartość. Analiza określonego rynku, badanie danych transakcyjnych oraz pobudek, które kierowały uczestnikami rynku nieruchomości nie ma na celu odnalezienia i przyjęcia do procesu wyceny wszystkich możliwych cech rynkowych. Rolą rzeczoznawcy jest odnalezienie takich cech rynkowych, których wpływ na wartość jest największy. Według J. Dydenko, „w praktyce bierze się ich pod uwagę nie więcej niż 10”¹². Niezależnie od liczby przyjętych atrybutów, każda z cech w różnym stopniu wpływa na wartość. Suma wag przyjętych cech rynkowych zawsze wynosi 100%. Kwotowo zaś stanowi różnicę pomiędzy najwyższą a najniższą, zanotowaną na badanym rynku, ceną transakcyjną (Δ ceny).

Metodologia ustalania wag cech rynkowych

Różnorodność cech rynkowych oraz subiektywność ich postrzegania przez uczestników rynku nieruchomości oznacza niejednorodność wag, z jakimi atrybuty wpływają na ceny transakcyjne. Dobór odpowiednich wag nie jest prosty, a metody badawcze bardzo niejednorodne. Zastosowanie różnych metod

¹⁰ W. Wrzosek, *Funkcjonowanie rynku*, Warszawa 2002, s. 71.

¹¹ M. Prystupa, *op. cit.*, s. 32.

¹² J. Dydenko (red.), *Szacowanie nieruchomości*, Warszawa 2006, s. 307.

daje możliwość uzyskania nie zawsze takiego samego rezultatu. Warto zatem przeanalizować wybraną metodologię ustalania wag cech rynkowych nieruchomości oraz ocenić możliwości jej zastosowania. W podejściu porównawczym wagi poszczególnych cech w zależności od stanu rynku można ustalić na trzy sposoby¹³:

- poprzez analizę bazy danych cen oraz cech nieruchomości będących przedmiotem obrotu rynkowego w okresie i obszarze przyjętym na potrzeby przeprowadzenia wyceny,
- na podstawie badań preferencji potencjalnych nabywców nieruchomości,
- poprzez analogię do podobnych rodzajowo i obszarowo rynków nieruchomości,
- na podstawie innego, wiarygodnego sposobu.

Pierwszą z metod zastosować można w sytuacji, gdy rzeczoznawca posiada dostęp do odpowiednio rozbudowanej i liczebnej bazy danych transakcyjnych sprzedaży nieruchomości podobnych do nieruchomości stanowiącej przedmiot wyceny. Niezbędnym elementem bazy jest dokładny opis cech rynkowych obiektów porównawczych oraz wiarygodność danych transakcyjnych. Posiadając takie dane w ilości nawet kilkunastu transakcji, możliwe jest zastosowanie zasady *ceteris paribus*, tłumaczonej jako „pozostałe równe”. Przy jej pomocy „bada się moc oddziaływania zmiennych niezależnych na wybraną zmienną zależną”¹⁴. Zmienną zależną jest cecha, dla której ustalamy wagę, natomiast zmiennymi niezależnymi są ceny transakcyjne nieruchomości podobnych, których atrybuty poza badaną cechą, wedle założenia „pozostałe równe”, utrzymują się na stałym poziomie. Dla ustalenia „pełnej” wagi danej cechy istotne jest, aby zmienna zależna w parach była skrajnie różna, np. bardzo dobra i zła. W praktyce, na rynku lokalnym dla którego przyjęto nieruchomości podobne, dobiera się pary transakcyjne, przedmiotem których były nieruchomości różniące się tylko jedną cechą w sposób skrajny dla przyjętej gradacji, np. lokalizacja dobra oraz lokalizacja zła (przy założeniu, że gradację przyjęto w systemie binarnym). Z kilku tak zestawionych par ustala się średnią arytmetyczną różnic, jaka dzieli poszczególne pary transakcji o skrajnej wartości badanej cechy. Następnie, tak ustaloną wartość kwotową odnosi się do wspomnianej wyżej Δ ceny. Sumę wszystkich ustalonych w ten sposób wag cech rynkowych sprowadza się do wartości 100%.

Drugą z charakteryzowanych metod jest ustalanie wag cech rynkowych na podstawie badań preferencji potencjalnych nabywców nieruchomości. Polega ona na przeprowadzeniu badań ankietowych wśród osób, które są potencjalnymi nabywcami badanej grupy nieruchomości. Badania te w przypadku wyceny nieruchomości nie wydają się być w pełni wiarygodne. Dużo bardziej racjonalną i obiektywną formą wykorzystania tej metody jest ocena ekspercka. Metoda ta „wiąże się z prowadzeniem wywiadów rynkowych u pośredników w obrocie

¹³ Metody te zostały określone w „PKZW – Nota interpretacyjna, Zastosowanie podejścia porównawczego w wycenie nieruchomości”.

¹⁴ M. Prystupa, *Wyceny nieruchomości i przedsiębiorstw...*, s. 85.

nieruchomościami i u doświadczonych rzeczoznawców majątkowych”¹⁵. Eksperti znający analizowany rynek lokalny oraz „zachowania” jego uczestników, posiadając takie informacje jak badany segment rynku nieruchomości, obszar rynku czy przedmiot oraz cel wyceny, są w stanie trafnie określić wpływ poszczególnych cech na ceny transakcyjne oraz na wartość nieruchomości, określając procentowy udział każdej z nich w Δ ceny.

Ostatnia z przedstawionych metod ustalania wag zakłada, że wagi cech rynkowych, przy założeniu podobieństwa rodzajowego i obszarowego, można przyjąć na podstawie danych z rynków równoległych, zlokalizowanych na innym obszarze, na którym zostały one już wcześniej ustalone. Analogia odnosi się do rynku lokalnego, który stanowi ten sam segment rynku nieruchomości, a jego charakterystyka odpowiada charakterystyce rynku, na którym zlokalizowana jest wyceniana nieruchomość. Przykładem może być waga cechy, jaką jest położenie na piętrze. W uproszczeniu można stwierdzić, że przy założeniu wymaganego podobieństwa rynków równoległych, zmiana położenia mieszkania na piętrze spowoduje taką samą procentową zmianę ceny na rynku analizowanym, jaką spowodowało na przyjętym jako analogiczny, rynku podobnym. Podobnie, zlokalizowanie mieszkania na piętrze, dla którego na rynku podobnym ustalono najsłabsze oraz najkorzystniejsze położenie wraz z ceną, odnieść można do analizowanego rynku ustalając tym samym wagę danej cechy.

Różnorodność metodologii, jaka może zostać zastosowana do określenia wag cech rynkowych nieruchomości świadczy o tym, że nie ma jednego idealnego rozwiązania, którego właściwości pozwoliłyby na ustalenie wagi cech rynkowych w każdej zaistniałej sytuacji. Każda z zaprezentowanych metod ma swoje wady oraz zalety. Czy któraś z nich jest uniwersalna, lepsza od pozostałych?

Porównanie metod ustalania wag cech rynkowych

Poniższa tabela przedstawia porównanie analizowanych metod ustalania wag cech rynkowych na podstawie przyjętych cech. Atrybuty, jakie przyjęto do porównania, wynikają z zakresu dostępnych informacji o analizowanych metodach ustalania wag cech rynkowych.

¹⁵ J. Dydenko (red.), *Szacowanie nieruchomości, Rzeczoznawstwo majątkowe*, Warszawa 2012, s. 461.

Tab. 1. Porównanie metodologii ustalania wag cech rynkowych.

Metodologia ustalania wag		Możliwość zastosowania	Wielkość bazy danych nieruchomości podobnych	Liczba oceniających	Wykorzystanie specjalistycznej wiedzy w stosunku do przedmiotu wyceny	Obiektywizm rynków	Wiarygodność wyników
Analiza bazy danych cen oraz cech z wykorzystaniem metody " <i>ceteris paribus</i> "		gdy dysponujemy odpowiednio rozbudowaną i wiarygodną bazą danych nieruchomości podobnych	minimum kilkanaście pozycji	rzeczoznawca majątkowy	bardzo wysokie	bardzo wysoki, gdyż bada relacje na rynku przedmiotowym	bardzo wysoka
Badanie preferencji uczestników rynku	Ankieta wśród potencjalnych nabywców	w każdym przypadku	nie jest wymagana	minimum kilkudziesięciu ankietowanych	niskie	nie dotyczy	niska
	Ankieta ekspercka	gdy na rynku lokalnym aktywnie funkcjonują eksperci	nie jest wymagana	kilku/kilkunastu ekspertów	wysokie	nie dotyczy	wysoka
Analogia do rynków podobnych rodzajowo i obszarowo		w przypadku dostępu do odpowiednich danych o rynkach równoległych	dla analizowanego rynku nie jest wymagana	rzeczoznawca majątkowy	wysokie	wysoki - w zależności od stopnia przyjętego podobieństwa rynków	wysoka

Źródło: Opracowanie własne.

Pierwsza z przedstawionych metod, wykorzystująca zasadę *ceteris paribus*, bada zależności, jakie występują pomiędzy poszczególnymi transakcjami. Jest to bardzo obiektywny sposób określania wag cech rynkowych, ponieważ traktuje on rzeczywiste relacje, jakie zachodzą w obszarze badanego segmentu rynku nieruchomości. Jego wyniki są tym bardziej miarodajne, im więcej par nieruchomości transakcyjnych zostanie ze sobą zestawionych dla określenia wagi danej cechy. Odpowiednia liczba zestawionych par nieruchomości w myśl zasady „pozostałe równe”, wymaga posiadania minimum kilkunastopozycyjnej oraz wiarygodnie zestawionej bazy danych transakcyjnych nieruchomości podobnych. Niewielka liczba par daje większą możliwość pojawienia się błędu, jaki może być spowodowany pojedynczymi, przypadkowymi transakcjami o nieadekwatnie wysokiej bądź niskiej cenie transakcyjnej. Wpływ takich pojedynczych transakcji w obrębie mniejszej liczby par jest istotniejszy, aniżeli w grupie większej liczby par, gdzie wysoce odstający wynik jest zniwelowany, a dostrzeżony przez eksperta – nawet pominięty. Dlatego też „dla bezpieczeństwa” ustalając wagę cechy rynkowej należy przyjąć przynajmniej kilka par nieruchomości.

Założeniem kolejnej metody, jaka została przedstawiona jest badanie preferencji potencjalnych nabywców nieruchomości. Umożliwia ona zastosowanie dwóch form przeprowadzenia badań; ankieta wśród potencjalnych nabywców oraz ankieta ekspercka. Ustalenie wag cech rynkowych oraz przyjęcie ich do wyceny na podstawie preferencji potencjalnych nabywców niezwiązanych trwale z rynkiem nieruchomości może być wysoce niewiarygodne. Ze względu na brak specjalistycznej wiedzy uczestników badań stwierdzenie, że wynik ankiety odwzorowuje rzeczywiste zachowania rynkowe może być błędne. Przeprowadzenie badań w gronie ekspertów z dziedziny rynku nieruchomości oparte jest na fachowej wiedzy oraz wieloletnim doświadczeniu osób związanych z rynkiem nieruchomości. Badania te mają jednak słabą stronę. Rynek nieruchomości nie rządzi się swoimi zasadami. Waga danej cechy, badana na

jednym rynku lokalnym, którym to może być miasto bądź pojedyncze osiedle w mieście, nie zawsze w podobny sposób kształtuje cenę transakcyjną w obszarze innego rynku lokalnego, gdzie potencjalni nabywcy z różnych przyczyn mogą zwracać większą uwagę na inne atrybuty nieruchomości. Dlatego też ankieta ekspercka powinna być przeprowadzona wśród ekspertów znających rynek, dla którego określa się wagi. Doświadczenie ekspertów związane z badanym rynkiem pozwala stwierdzić, że określone przez nich wagi cech rynkowych są właściwe. Interesującym rozwiązaniem, poszerzającym horyzont badań może być równoległe przeprowadzenie badań wśród ekspertów rynku nieruchomości oraz potencjalnych nabywców nieruchomości na rynku lokalnym, a następnie zestawienie uzyskanych wyników. Wymaga ono dodatkowych nakładów pracy, ale pozwala na swoistą konfrontację opinii dwóch różnie związanych z rynkiem grup społeczeństwa.

Ostatnia z zaprezentowanych metod wskazuje, że wagi cech można ustalić na podstawie podobieństwa do innych rynków lokalnych, których charakterystyka jest podobna do rynku przedmiotowego. Znalezienie odpowiedniego rynku podobnego pod względem rodzajowym i obszarowym, może być trudne przede wszystkim ze względu na właściwe ustalenie zakresu „podobieństwa”. Metoda ta, przy spełnieniu przedstawionych założeń jest dobrą alternatywą dla ustalenia wag cech rynkowych analizowanego rynku nieruchomości, w obszarze którego nie zaistniała odpowiednia liczba transakcji nieruchomości podobnych umożliwiających ustalenie wag cech rynkowych innymi metodami.

Ustalenie właściwej wagi poszczególnych cech rynkowych ma kluczowe znaczenie dla określenia wartości nieruchomości. Wagi cech, poprzez ustalone miary gradacji, pozwalają precyzyjnie skorygować wartość nieruchomości wycenianej na tle wartości nieruchomości podobnych, których poszczególne cechy w pewnym stopniu są różne. Porównując oraz wyceniając nieruchomości różniące się danymi atrybutami, kwoty korygujące wartość nieruchomości wycenianej wynikają bezpośrednio z wag, jakie posiada każda z cech. Rozkład wag, w zakresie przyjętych cech rynkowych, ma zatem kluczowe znaczenie dla finalnej wartości wycenianej nieruchomości. Nawet niewielka różnica „jakości” cechy rynkowej nieruchomości, wycenianej na tle nieruchomości podobnych, która w dominujący sposób kształtuje wartość, może nieść za sobą większe skutki w korekcji wartości wycenianej nieruchomości, aniżeli duża rozbieżność gradacji cechy ale o mniejszej wadze. Najbardziej wiarygodne rezultaty określenia wag reprezentuje metoda, która opiera się na analizie dostępnej bazy danych. W przypadku braku danych rynkowych, dobrym rozwiązaniem jest przeprowadzenie analizy eksperckiej bądź przyjęcie wag na podstawie podobieństwa rynków. W drugim przypadku wiarygodność jest wprost proporcjonalna do wielkości podobieństwa rynku równoległego. Ankieta wśród potencjalnych nabywców może być rozwiązaniem „problemu ustalenia wag”, którego nie ma możliwości rozwiązać w inny sposób, jednak wiarygodność tak uzyskanych wyników jest niska.

Niewłaściwe zastosowanie metodologii w wycenie nieruchomości

Wycena nieruchomości, podobnie jak większość wykonywanych przez człowieka zawodów, obarczona jest ryzykiem popełnienia błędu. Rzeczoznawca majątkowy, jako osoba zaufania publicznego, zobowiązany jest dołożyć wszelkich starań, aby efekt jego pracy w postaci sporządzonej wyceny bądź innego opracowania, odzwierciedlał jak najbardziej realną wartość przedmiotu wyceny. Najczęściej stosowaną metodą wyceny nieruchomości jest metoda porównywania parami. Opracowania związane z wykorzystaniem tej metody, tym samym z zastosowaniem metodologii ustalania wag cech rynkowych, w toku dalszych kalkulacji mają kluczowe znaczenie nie tylko dla zawieranych na rynku nieruchomości transakcji, ale również w funkcjonowaniu organów administracji publicznej czy prowadzeniu przez banki ich działalności. Niewłaściwe stosowanie opisanej metodologii wyceny nieruchomości może spowodować zawyżanie bądź zaniżanie wartości, co w ostatecznym rozrachunku odciska swoje piętno na podmiotach sfery społecznej. Zdaniem R. Cymermana i A. Hopfera „cele szacowania nieruchomości wynikają z potrzeb gospodarczych, rozwoju rynku i unormowań prawnych”¹⁶. Autorzy powyższej myśli, zgodnie z przepisami prawa, przedstawili cele, dla których dokonywana jest wycena nieruchomości. Wykorzystanie wyceny dla wskazanych celów, dla której wartość nie została sporządzona zgodnie z właściwymi przepisami prawa oraz opisaną w niniejszym artykule metodologią, w sposób krzywdzący może doprowadzić między innymi do:

- nieuzasadnionego bądź zbyt wysokiego naliczenia opłaty planistycznej,
- nieodpowiednio wysokiego ustalenia opłaty adiacenckiej,
- zaniżenia poziomu wartości wyłączonej na cele publiczne nieruchomości, tym samym ustalenie zbyt niskiej rekompensaty z tego tytułu,
- niewłaściwego przeprowadzenia procedury przetargowej,
- niewłaściwego ustalenia rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej,
- zaniżenia, w świetle oceny banku, wartości nieruchomości jako przedmiotu zabezpieczenia kredytu hipotecznego,
- dokonywania transakcji rynkowych o zaniżonych cenach,
- niewłaściwego ustalenia opłat z tytułu użytkowania wieczystego,
- ustalenia zbyt niskiej kwoty wykupu wzniesionych przez użytkownika wieczystego nieruchomości budynkowych po wygaśnięciu prawa użytkowania wieczystego,
- błędnej aktualizacji opłaty z tytułu użytkowania wieczystego poprzez niewłaściwe ustalenia „nowej” wartości nieruchomości.

¹⁶ R. Cymerman, A. Hopfer, *Wycena nieruchomości, Zasady i procedury*, Warszawa 2005, s. 35.

Czynności rzeczoznawcy majątkowego, które mogły doprowadzić do zaistnienia wyżej przedstawionych sytuacji, mogą podlegać zaskarżeniu do Komisji Odpowiedzialności Zawodowej, która bada zasadność skargi. Odpowiedzialność zawodowa oraz szeroki zakres skutków finansowych, jakie niesie za sobą „niewłaściwa” działalność zawodowa rzeczoznawcy wiąże się z brakiem właściwej staranności oraz nieznaną przyczyną przepisów prawa. Zachowanie właściwej dla zawodu rzeczoznawcy majątkowego staranności, odpowiednie stosowanie przepisów prawa oraz, w przypadku zastosowania podejścia porównawczego, przedstawionej metodologii ustalania wag cech rynkowych, zabezpiecza rynek nieruchomości przed nieprawidłowymi wycenami i ich szkodliwymi następstwami. Wychodząc z założenia, że praktyczna wycena nieruchomości, pomimo zastosowania przepisów, nie jest jednoznaczna i oczywista, można stwierdzić, że uzyskana wartość nieruchomości jest tym bardziej obiektywna, im bardziej rzeczoznawca majątkowy „trzyma się” założeń metodologicznych, zasad wyceny oraz przepisów prawnych.

Zakończenie

Niejednorodność dostępnych metod ustalenia wag powoduje, że rezultat ich zastosowania może się różnić. Pomimo, że wynikiem końcowym każdej z badanych metod jest ustalenie wag cech rynkowych, najbardziej obiektywnym wydaje się być zastosowanie zasady *ceteris paribus*. Odnosi się ona do zaistniałej na badanym rynku sytuacji, a ustalone w ten sposób wagi najbardziej odwzorowują tendencje lokalnego rynku. Subiektywny obraz ustalenia wag prezentuje metoda zakładająca przeprowadzenie ankiet wśród potencjalnych nabywców oraz ekspertów. Wiarygodną formą tej metody jest ankieta ekspercka. Jednak pomimo dużej wiedzy oraz doświadczenia, realizacja badań powinna być przeprowadzona wśród podmiotów zawodowo funkcjonujących na badanym rynku lokalnym. Ustalanie wag na podstawie analogi rynków lokalnych jest dobrą alternatywą, ale tylko w przypadku, w którym przeprowadzona zostanie dokładna analiza porównawcza rynków lokalnych, a podobieństwo będzie wystarczająco duże.

Dostępna metodologia ustalania wag cech rynkowych na potrzeby określenia wartości nieruchomości jest różnorodna, a jej zastosowanie zależy między innymi od zakresu dostępnych danych oraz rynku, na którym dokonywana jest wycena. Nie jest możliwe wskazanie idealnej metody ustalania wag, najwłaściwszą natomiast zobligowany jest wybrać i zastosować uprawniony rzeczoznawca majątkowy. Ekspert, jako osoba zaufania publicznego, ma obowiązek dążyć do jak najwłaściwszego określenia wartości nieruchomości, której prawidłowe ustalenie ogranicza mogące wystąpić na rynku nieruchomości patologie. Operat szacunkowy, służący między innymi jako podstawa ustalenia wielu świadczeń publicznoprawnych, jest dokumentem wysokiej wagi, mogącym nieść zarówno pozytywne jak i negatywne konsekwencje jego opracowania, takie jak słuszność czy wysokość naliczenia przez organ świadczenia publicznego.

Błędne określenie wartości związane jest z brakiem odpowiedniej wiedzy oraz staranności eksperta w procesie sporządzania operatu szacunkowego, których konsekwencje najczęściej dotyczą społeczeństwo. Uniknięcie szkodliwych skutków niepoprawnie określonej wartości nieruchomości wymaga obiektywnej, ugruntowanej wiedzy oraz doświadczeniem, oceny rzeczoznawcy majątkowego. Ze względu na różnorodność celów, publiczny charakter oraz dużą odpowiedzialność zawodową związaną z szacowaniem, rzeczoznawca majątkowy powinien kierować się właściwą dla zawodu starannością, poszerzać swoją wiedzę oraz – co najważniejsze – odznaczać się wysoką etyką zawodową.

Tytuł

Metody ustalania wag cech rynkowych jako istotny element systemu wyceny zabezpieczający rynek nieruchomości przed sytuacjami patologicznymi

Streszczenie

Poprawne ustalenie wartości nieruchomości jest niezwykle istotne, gdyż niepoprawne jej ustalenie może być bezpośrednią lub pośrednią przyczyną niezachowania podstawowych zasad sprawiedliwości społecznej. Określenie wartości nieruchomości jest podstawowym zadaniem, jakie powierza się rzeczoznawcom majątkowym. Proces wyceny wymaga określenia cech rynkowych, które to w największym stopniu wpływają na wartość, następnie zaś ustalenia poziomu wag, z jakim ją kształtują. Cechy oraz metodologię wag określa, zgodnie z przepisami prawa oraz na podstawie dostępnych danych i przeprowadzonej analizy rynku lokalnego, ekspert, jakim jest rzeczoznawca majątkowy. Zastosowanie różnych metod badawczych powoduje, że otrzymane rezultaty mogą się różnić pomiędzy sobą. Każda ze stosowanych metod ma zarówno mocne jak i słabe strony, a możliwości ich zastosowania uzależnione są od wielu czynników. Ich przyjęcie jest w dużej mierze uzależnione od indywidualnego podejścia rzeczoznawcy majątkowego.

Słowa kluczowe

wartość, wycena nieruchomości, cecha rynkowa,
metodologia wag, rzeczoznawca majątkowy

Title

The methods of weighting the features of the market as an essential element of valuation system which securing real estate market by pathological situations

Summary

The correct determination of the value of the property is very important, because the incorrect determination can be direct or indirect cause of failure to observe the basic principles of social justice. Determining the value of the property is the basic task, which is entrusted to real estate appraiser. The valuation process requires the identification of the features of the market, which most affect the value, and then determination of the level of weights that shape it. The features and methodology of establishing the weights is determined, in accordance with the law, on the basis of available data and analysis of the local market, by an expert, which is a real estate appraiser. The use of different methodologies causes in different results. Each of the applied methods has both strengths and weaknesses, and their applicability depends on many factors. Their adoption largely depends on the individual approach of real estate appraiser.

Keywords

value, property valuation, feature market,
methodology weights, real estate appraiser

ROZDZIAŁ XVIII

Problematyka budowli w świetle podatku od nieruchomości

Budowla w systemie prawa podatkowego

Podatek od nieruchomości jest jednym z najstarszych znanych ludzkości obciążeń fiskalnych¹. Przez dekady ewolucyjnych zmian tej formy opodatkowania majątku, ustawodawstwa różnych państw (niejednokrotnie w odmienny sposób) komplikują tradycyjną, „czystą”, konstrukcję podatku od nieruchomości². Z taką też komplikacją mamy do czynienia na gruncie polskich przepisów, które ukształtowały pojęcie „budowli”, stawiając ją obok „nieruchomości” jako przedmiotu opodatkowania podatkiem od nieruchomości.

W konsekwencji zmian konstrukcyjnych, w Europie wykształciły się dwa systemy w podatku od nieruchomości o zupełnie różnych podstawach opodatkowania. Możemy zatem wyróżnić:

- Klasyczny system, w którym podstawą opodatkowania jest powierzchnia nieruchomości. Z systemem tym spotykamy się przede wszystkim w państwach byłego bloku socjalistycznego, choć i tam odchodzi się od tej podstawy opodatkowania, jako niesprawiedliwej i nieefektywnej w obecnym stanie rozwoju gospodarczego.
- System katastralny, polegający na ustalaniu podstawy opodatkowania z uwzględnieniem wartości ujawnionej w katastrze nieruchomości³. System ten jest wykorzystywany w większości państw Europy Zachodniej, choć warto zauważyć, że jest dość niejednorodny i nie zawsze wiąże się z prostą wyceną rynkową nieruchomości⁴.

Można także wyróżnić ustrój, który czerpie z obu tych systemów, tworząc odmienny system (mieszany). Mowa tu przede wszystkim o polskim systemie podatku od nieruchomości i jego hybrydowej konstrukcji polegającej na opodatkowaniu nieruchomości w stosunku do ich powierzchni z jednej strony, a z drugiej zaś na obciążeniu podatkiem budowli z uwzględnieniem ich wartości⁵.

¹ H. Litwińczuk, *Prawo finansowe. Prawo podatkowe*, Warszawa 2012, s. 234 i n.

² M. Burzec, *Podatki samorządowe. Opodatkowanie nieruchomości*, [w:] P. Smoleń, W. Wójtowicz (red.), *Prawo podatkowe*, Warszawa 2015, s. 431.

³ A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe*, Warszawa 2013, s. 634 i n.

⁴ *Ibidem*, s. 433.

⁵ W. Pietrasiewicz, *Podatek od nieruchomości*, [w:] H. Litwińczuk (red.), *Prawo podatkowe przedsiębiorców*, Warszawa 2010, s. 753.

Uzależnienie wysokości podatku od nieruchomości od powierzchni przedmiotu podatku jest uznawane za prymitywną formę opodatkowania⁶. Z tego też względu, podnosi się, że właściwszym byłoby utworzenie tzw. katastru nieruchomości i obliczanie podatku proporcjonalnie do wartości przedmiotu opodatkowania⁷. Wprowadzenie takiego sposobu obliczania podatku budzi jednak liczne kontrowersje, stąd niniejsza analiza może być przyczynkiem do pewnej przeczności w stosunku do wprowadzania tzw. podatku katastralnego w odniesieniu do gruntów i budynków.

Celem niniejszej publikacji jest także wskazanie, że jedną z wielu patologii na rynku nieruchomości jest nieadekwatność uregulowań podatku od nieruchomości w stosunku do zmieniającej się rzeczywistości. Praktyka stosowania analizowanego podatku wskazuje, że w drodze interpretacji podatnik natrafia na szereg przeszkód i nieścisłości. Jednym z pojęć, które wywołują szczególne zdumienie jest pojęcie budowli. Na wstępie niniejszej analizy należy podkreślić, że formułowane w doktrynie postulaty *de lege lata*, niemal jednogłośnie wygłaszają krytykę w przedmiocie obecnej regulacji prawnej.

Normatywne korzenie podatku od nieruchomości

Nie ulega wątpliwości, że podatki i inne ciężary fiskalne spoczywające na pewnych grupach osób stanowią szczególną kategorię w systemie prawnym. Świadczy o tym choćby art. 84 Konstytucji RP⁸, nakładający obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych określonych w ustawie. W podobnym tonie regulację świadczeń na rzecz państwa statuuje art. 217 ust. 1 Konstytucji, wyszczególniając normatywny zakres podatków.

Analizowany podatek znajduje swoje normatywne podłoże w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych⁹, która stanowi regulację podatków o charakterze samorządowym. Nie ma jednak charakteru kompleksowego i absolutnego w tej dziedzinie, co jest krytycznie oceniane w doktrynie¹⁰.

Sama ustawa podatkowa została potraktowana przez ustawodawcę w sposób powierzchowny. Świadczy o tym już choćby fakt, że nie wyczerpuje całej materii podatków i opłat o charakterze samorządowym, co sugerować by mogła jej nazwa¹¹. O ile zasadnym zdaje się być uregulowanie podatku od czynności cywilnoprawnych czy podatku od spadków i darowizn w osobnym akcie prawnym, to już włączenie do jednej regulacji normatywnej kolejnych podatków i opłat jest co najmniej zastanawiające. Z podobnym stanowiskiem występuje Leonard Etel, wskazując, że „świadczenia te (podatek rolny, podatek leśny, podatek dochodowy płacony w formie karty podatkowej, podatek od

⁶ A. Gomulowicz, J. Małecki, *op. cit.*, s. 632.

⁷ L. Etel, *Reforma opodatkowania nieruchomości w Polsce*, Białystok 1998, s. 209-210.

⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁹ Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. 1991, Nr 9, poz. 31 ze zm.).

¹⁰ L. Etel, *Reforma...*, s. 211.

¹¹ L. Etel, *Podatek od nieruchomości. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 16.

spadków i darowizn, podatek od czynności cywilnoprawnych oraz opłata skarbową) stanowią w miarę jednorodną grupę i powinny być traktowane jako podatki lokalne, gminne czy też samorządowe”¹².

Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych z dnia 12 stycznia 1991 r. była wielokrotnie nowelizowana w obliczu problemów, jakie napotykała w trakcie stosowania. Najbardziej istotną zmianę wywołała nowelizacja z dnia 30 października 2002 r.¹³. W wyniku w/w ustawy nowelizującej wprowadzone zostały ustawowe definicje pojęć, to jest: budynku, budowli, gruntów, budynków i budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej¹⁴. W doktrynie wielokrotnie podnoszono konieczność usystematyzowania pojęć wskazywanych w ustawie. Dzięki takiemu zabiegowi legislacyjnemu, nie ma żadnej – zgodnej z prawem – możliwości używania innych definicji, aniżeli tych wymienionych w ustawie. Zakaz ten dotyczy zarówno organu podatkowego, jak i podatnika.

Jak wskazuje G. Owczarczyk-Szpakowska, ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych nie stanowiła swistego *novum* ustawodawczego¹⁵. Utrzymane zostały bowiem liczne rozwiązania, występujące już we wcześniejszych ustawach.

Jednocześnie należy mieć na uwadze, że ustawa o podatkach i opłatach lokalnych, w ciągu jedynie 10 lat jej obowiązywania (od początku 2003 roku do grudnia 2013 roku) była nowelizowana łącznie około 40 razy. Stąd pojawia się pytanie o konieczność uchwalenia nowej ustawy dotyczącej podatku od nieruchomości, która odpowiadałaby aktualnej sytuacji społeczno-gospodarczej, w szczególności zaś postępowi technicznemu.

Podmiot podatku w opodatkowaniu budowli

Podmiotami, które w świetle art. 3 ustawy podatkowej¹⁶ zostały zobowiązane do uiszczania podatku od nieruchomości są osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne, w tym spółki nieposiadające osobowości prawnej, jeżeli:

- są właścicielami lub samoistnymi posiadaczami nieruchomości albo obiektów budowlanych,
- są użytkownikami wieczystymi gruntów,
- są posiadaczami nieruchomości lub ich części albo obiektów stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli posiadanie wynika z umowy zawartej z właścicielem lub z innego tytułu prawnego, a także z umowy zawartej

¹² L. Etel, *Reforma...*, s. 211.

¹³ Ustawa o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. 2002, Nr 200, poz. 1683).

¹⁴ W. Modzelewski, J. Bielawny (red.), *Komentarz do podatków: rolnego, leśnego i od nieruchomości*, Warszawa 2011 r., s. 60.

¹⁵ G. Owczarczyk-Szpakowska, *Podatek od nieruchomości: Funkcjonowanie i model docelowy*, Bydgoszcz 2012, s. 31.

¹⁶ Ustawa z dnia 12.01.1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. 1991, Nr 9, poz. 31, ze zm.).

- z Agencją Nieruchomości Rolnych, z wyjątkiem posiadania przez osoby fizyczne lokali mieszkalnych niestanowiących odrębnych nieruchomości,
- posiadają bez tytułu prawnego nieruchomości lub ich części albo obiekty budowlane stanowiące własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, z wyjątkiem nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa lub będących w zarządzie Lasów Państwowych.

Jednocześnie podatnikami są także nadleśnictwa oraz jednostki organizacyjne Agencji Nieruchomości Rolnych, pod warunkiem faktycznego władania nieruchomościami i obiektami budowlanymi niezłączonymi trwale z gruntem¹⁷. Podatnikami podatku od nieruchomości, w zakresie opodatkowania budowli, będą zatem w/w jednostki, o ile dana budowla będzie związana z prowadzoną przez nie działalnością gospodarczą.

Pierwszy wniosek, jaki wysuwa się z treści powyższego przepisu to ogólna zasada, że obowiązek podatkowy wynika z własności albo z posiadania¹⁸. Potwierdza to art. 3 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, obciążający obowiązkiem podatkowym samoistnego posiadacza nieruchomości lub obiektu budowlanego. W praktyce liczne problemy sprawia m.in. opodatkowanie podatkiem od nieruchomości budowli należącej do wspólnika spółki cywilnej. Jako że spółka cywilna nie posiada ani osobowości ani zdolności prawnej, podatnikiem staje się wspólnik będący w posiadaniu (lub będący właścicielem) budowli. W innym tonie wypowiedział się WSA w Olsztynie, twierdząc, że „podatnikiem podatku od nieruchomości są m.in. spółki nieposiadające osobowości prawnej, a w przedmiotowej sprawie spółka cywilna”¹⁹. Sąd zważył, że spółka cywilna, będąca w istocie jedynie stosunkiem zobowiązaniowym na gruncie prawa cywilnego, jest traktowana jako samodzielny podmiot prawa w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych. Daje to wyraz ogólnej zasadzie, że prawo podatkowe jest w pełni autonomiczną dziedziną prawa, a sięganie do innych gałęzi prawa może nastąpić tylko w ostateczności. Nie wdając się w polemikę z postanowieniem Sądu, koniecznym jest podkreślić, że obecna regulacja prawna dotycząca opodatkowanego wielu podmiotów budzi liczne kontrowersje i spory interpretacyjne w zakresie solidarnego obciążenia podatkiem od nieruchomości.

Podobne problemy interpretacyjne powstają w przypadku, gdy innym podmiotem jest właściciel (posiadacz, użytkownik wieczysty) gruntu, a innym właściciel (posiadacz, użytkownik wieczysty) budowli. Zazwyczaj sytuacja ta ma miejsce w przypadku budowy ferm wiatrowych na gruntach dzierżawionych od właścicieli nieruchomości gruntowych. Minister Finansów, rozpatrując interpelację Posła Kazimierza Smolińskiego²⁰, stwierdził, że w przypadku opodatkowania podatkiem od nieruchomości budowli, podatnikami są

¹⁷ L. Etel (red.), *Prawo podatkowe. Zarys wykładu*, Warszawa 2013, s. 159.

¹⁸ A. Gomułowicz, J. Małecki, *op. cit.*, s. 635.

¹⁹ Postanowienie WSA w Olsztynie z dnia 31.03.2010 r. (sygn. akt. I SA/OL 145/10) Lex nr 784363.

²⁰ Interpelacja poselska z dnia 10 marca 2015 r. nr 31489, <http://sejm.gov.pl> (dostęp 10.11.2015 r.)

właściciele tych budowli, a nie właściciele gruntu, co mógłby sugerować art. 48 Kodeksu cywilnego²¹.

Tymczasem L. Etel dochodzi do słusznej konkluzji, że współwłaściciele (współposiadacze) powinni zostać opodatkowani albo solidarnie albo zgodnie z ich udziałami w nieruchomości²².

Z opodatkowaniem „współwłaścicielskim” nieruchomości czy obiektów budowlanych mamy do czynienia także w przypadku wspólnot mieszkaniowych z wyodrębnioną własnością lokali. Podatnikami można wtedy nazwać właścicieli tych nieruchomości (lub budowli), a wysokość podatku jest obliczana od części ułamkowej nieruchomości (lub budowli) wspólnej²³. Zatem przyjmuje się, że decyzja wymiarowa powinna być wystawiana łącznie na wszystkich współwłaścicieli (w przypadku wspólnoty mieszkaniowej może pojawić się wątpliwość co do jej podmiotowości prawnej, jednak nie można, moim zdaniem, pomijać faktu, że nie wspólnota jest podmiotem podatku, lecz każdorazowi właściciele nieruchomości lub budowli).

Definicja budowli

Zgodnie z wyrokiem WSA we Wrocławiu²⁴, pojęcie nieruchomości sformułowane na gruncie prawa podatkowego (ustawy o podatkach i opłatach lokalnych), należy traktować jako regulację autonomiczną w stosunku do przepisów prawa cywilnego. Jednocześnie Sąd zauważa, że nie jest możliwe poszukiwanie zakresu definicji innych ustaw, aniżeli wymienionych w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych.

Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych wprowadza w art. 1a ust. 1 szereg pojęć, stanowiących definicje legalne na potrzeby ustawy. Z punktu widzenia niniejszego artykułu najbardziej interesujący będzie pkt 2, który definiuje budowlę jako „obiekt budowlany w rozumieniu przepisów prawa budowlanego niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, a także urządzenie budowlane w rozumieniu przepisów prawa budowlanego związane z obiektem budowlanym, które zapewnia możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem”.

Nowelizacja ustawy z dnia 30 października 2002 r.²⁵ wprowadziła kilka znaczących zmian w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych. W poprzednim stanie prawnym nie została ujęta legalna definicja pojęcia „budowli”, co rodziło liczne komplikacje w praktyce²⁶. Należy jednak zaznaczyć, że ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych została uchwalona w obliczu

²¹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. 1964, Nr 16, poz. 94 ze zm.).

²² L. Etel, R. Dowgier, *Podatki i opłaty lokalne – czas na zmiany*, Białystok 2013, s. 119 i n.

²³ M. Burzec, *op. cit.*, s. 436.

²⁴ Wyrok SA we Wrocławiu z dnia 15.03.2007 r. (sygn. akt. I SA/Wr 1814/06) Lex nr 305425.

²⁵ Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. 2002, Nr 200, poz. 1683).

²⁶ W. Modzelewski, J. Bielawny (red.), *Komentarz do podatków: rolnego, leśnego i od nieruchomości*, Warszawa 2011, s. 191-193.

zmieniającej się sytuacji społeczno-gospodarczej. Nie może zatem dziwić, że niedoskonałość regulacji poprzedniej ustawy wynikała z konieczności bezzwłocznego wyposażenia samorządu terytorialnego najniższego stopnia w środki finansowe²⁷. Zdumiewa natomiast, że po prawie 25 latach jej funkcjonowania kwestie tak zasadnicze, jak definicja przedmiotu podatkowego, nie zostały uregulowane.

Nie można się zgodzić z twierdzeniem, jakoby odesłanie do prawa budowlanego zawarte w definicji legalnej budowli było poprawne. Należy mieć na uwadze, że podatnik, na którym spoczywa obowiązek ustalenia istnienia (albo nieistnienia) obowiązku podatkowego, musi znać nie tylko przepisy ustawy podatkowej, ale także ustawy Prawo budowlane²⁸ (na marginesie należy zarzucić ustawodawcy, że nie wskazał jednoznacznego odesłania do wskazanej ustawy, lecz posłużył się ogólnym sformułowaniem „prawo budowlane”, stąd można podważać zasadność posilkowania się tą konkretną ustawą). Podatnik musi zatem kolejno skorzystać z ustawy podatkowej, ustawy Prawo budowlane, a następnie ponownie z ustawy podatkowej.

Ustawa Prawo budowlane uznaje za budowle w szczególności: „obiekty liniowe, lotniska, mosty, wiadukty, estakady, tunele, przepusty, sieci techniczne, wolno stojące maszty antenowe, wolno stojące trwale związane z gruntem tablice reklamowe i urządzenia reklamowe, budowle ziemne, obronne, ochronne, hydrotechniczne, zbiorniki, wolno stojące instalacje przemysłowe lub urządzenia techniczne, oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów, stacje uzdatniania techniczne, oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów, stacje uzdatniania wody, konstrukcje oporowe, nadziemne i podziemne przejścia dla pieszych, sieci uzbrojenia terenu, budowle sportowe, cmentarze, pomniki, a także części budowlane urządzeń technicznych (kotłów, pieców przemysłowych, elektrowni wiatrowych, elektrowni jądrowych i innych urządzeń) oraz fundamenty pod maszynami i urządzenia, jako odrębne pod względem technicznym części przedmiotów składających się na całość użytkową”.

Warunkiem koniecznym opodatkowania budowli podatkiem od nieruchomości jest ich związek z prowadzeniem działalności gospodarczej²⁹. Aby zdefiniować pojęcie działalności gospodarczej należy się posłużyć ustawą o swobodzie działalności gospodarczej³⁰.

Ustawodawca korzysta jednak z dwóch określeń względem przedmiotu opodatkowania związanego z prowadzeniem działalności gospodarczej. Po pierwsze wskazuje, iż związane z prowadzeniem w/w działalności są „grunty, budynki i budowle będące w posiadaniu przedsiębiorcy lub innego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą, z wyjątkiem budynków mieszkalnych oraz gruntów związanych z tymi budynkami”. Z drugiej strony nie rozwija pojęcia „budynków lub ich części zajętych na prowadzenie działalności

²⁷ L. Etel, R. Dowgier, *op. cit.*, s. 17.

²⁸ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. 1994, Nr 89, poz. 414 ze zm.).

²⁹ G. Owczarczyk-Szpakowska, *op. cit.*, s. 44.

³⁰ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. 2004, Nr 173, poz. 1807).

gospodarczej". Z punktu widzenia opodatkowania budowli, kwestia wykorzystania ich w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej będzie jednak kluczowa, gdyż w efekcie będzie przesądzała o istnieniu (albo nieistnieniu) zobowiązania podatkowego.

Dyskusyjna jest kwestia niemożności wykorzystania gruntu, budynku lub budowli, ze względów technicznych do prowadzenia działalności gospodarczej, która została wskazana w ustawie. Podkreśla się jednak, że niemożność ta musi mieć charakter obiektywny i trwały³¹. W zakresie niemożności wykorzystania przedmiotu na cele działalności gospodarczej wypowiedział się także NSA wskazując że „wyłączenie z zakresu przedmiotów opodatkowania związanych z prowadzeniem działalności ze względu na stan techniczny dotyczyć może sytuacji, gdy przedmiot ten jest i jednocześnie nie może być wykorzystywany w działalności trwale i to niezależnie od woli podatnika”. Sąd wskazuje tu przede wszystkim wady fizyczne budynków i budowli oraz inne „przeszkody faktyczne”³². Reasumując, zdaniem NSA, niewykorzystywanie posiadanego przez przedsiębiorcę danego budynku lub budowli na cele działalności gospodarczej, nie jest wystarczającą przesłanką do wyłączenia danej rzeczy spod obowiązku podatkowego.

Jednocześnie w doktrynie podkreśla się, że niemożność prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem danej budowli nie może być uznana za „względy techniczne”, jeśli wynika z braku środków finansowych, a w szczególności z uwagi na zły stan techniczny wynikający z konieczności przeprowadzenia remontu lub modernizacji³³.

To sporne zagadnienie może być zdaniem L. Etela i R. Dowgiera rozwiązane poprzez wyeliminowanie pojęcia „względy techniczne” z przepisów ustawy. Na przykładzie opodatkowania nieruchomości wskazuje się, że wprowadzenie stawki podatku od nieruchomości w zakresie, w jakim jest uzależniona od wartości budynku, wyłączyłoby konieczność posługiwania się tym zwrotem. Można zatem przyjąć, że w przypadku budowli (która jest opodatkowana właśnie w stosunku do jej wartości), takie wyłączenie jest w gruncie rzeczy bezpodstawne, jako że budowle pozbawione waloru użyteczności do prowadzenia działalności gospodarczej są najczęściej (choć nie zawsze) pozbawione większej wartości. Ponadto należy zauważyć, że w posiadaniu przedsiębiorcy nie pozostają zazwyczaj budowle, które nie służą temu przedsiębiorcy do celów prowadzonej działalności. Inaczej jest natomiast w przypadku osób fizycznych, niebędących przedsiębiorcami.

Stwierdzenie, czy dana budowla wypełnia przesłanki ustawowe, będzie uzależnione od stanu faktycznego. Ponadto W. Modzelewski wskazuje³⁴ jako pomocnicze przepisy prawa budowlanego np. rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych,

³¹ Wyrok NSA z dnia 16.09.2011 r. (sygn. akt II FSK 512/10) Lex nr 965054.

³² Wyrok NSA z dnia 1.06.2011 r. (sygn. akt II FSK 151/10) Lex nr 992204.

³³ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28.03.2011 r. (sygn. akt I SA/Wr 125/11) Lex nr 785784.

³⁴ W. Modzelewski, J. Bielawny (red.), *op. cit.*, s. 197.

jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie³⁵. Nie można się zatem zgodzić z poglądami reprezentowanymi przez część doktryny, jakoby sam fakt posiadania budowli przez podmiot będący przedsiębiorcą był dostateczną przesłanką do obciążenia tejże budowli podatkiem³⁶. Niemniej jednak, może to być istotny fakt podnoszony przez organ podatkowy.

Częstym problemem pojawiającym się w praktyce jest konieczność określenia, jaka część budowli jest związana z prowadzeniem działalności gospodarczej³⁷. Uchwała NSA z dnia 4 czerwca 2001 r.³⁸, dotycząca co prawda stanu prawnego sprzed 1 stycznia 2003 r., wskazuje, że możliwe jest procentowe ustalenie przedmiotu opodatkowania. W stanie prawnym po 1 stycznia 2003 r., art. 4 ust.1 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych wskazuje, że przedmiotem opodatkowania jest budowla lub jej część. Jednak zdaniem Wojciecha Morawskiego, nie rozwiązuje to problemu w sytuacjach nietypowych, jak np. budowla wykorzystywana jednocześnie dla celów rolniczej i pozarolniczej działalności gospodarczej³⁹.

Jednocześnie wskazuje się, że próby rozstrzygnięcia przez sądy administracyjne rozbieżności interpretacyjnych dotyczących budowli nie zawsze były jednolite. Sądy wskazywały, że:

- urządzenia techniczne, służące bezpośrednio wytwarzaniu energii elektrycznej (generatory, wirnik ze skrzydłami, skrzynia biegów, komputer sterujący, transformator, rozdzielnia energetyczna, instalacja alarmowa zdalnego sterowania) nie są przedmiotem opodatkowania⁴⁰
- transformatory oraz agregaty nie są budowlami podlegającymi opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości⁴¹
- sieci telekomunikacyjne są budowlą jako zbiór elementów konstrukcyjnych, urządzeń i instalacji połączonych w cel realizacji określonego zadania⁴²

Większość sporów interpretacyjnych, jakie wynikają pomiędzy podatnikami a organami podatkowymi dotyczy kwestii uznania za budowle wyrobisk górniczych, elementów technicznych elektrowni wiatrowych (które nie są jej elementami konstrukcyjnymi), czy też elementów wchodzących w skład transformatorowni⁴³.

Źródłem problemu jest art. 1a ust 1 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, który wskazuje, że budowlą jest także „urządzenie budowlane w rozumieniu przepisów prawa budowlanego związane z obiektem

³⁵ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. 2002, Nr 75, poz. 690).

³⁶ W. Modzelewski, J. Bielawny (red.), *op. cit.*, s. 195.

³⁷ W. Morawski (red.), *op. cit.*, s. 301.

³⁸ Uchwała NSA z dnia 4.06.2001 r. (sygn. akt FPK 5/01) Lex nr 48454.

³⁹ W. Morawski (red.), *op. cit.*, s. 303.

⁴⁰ Wyrok NSA z dnia 25.11.2010 r. (sygn. akt II FSK 1382/09) Lex nr 745646.

⁴¹ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 29.11.2011 r. (sygn. akt I SA/Gd 1054/11) Lex nr 1130141.

⁴² Wyrok NSA z dnia 9.12.2011 r. (sygn. akt II FSK 980/10) Lex nr 1095898.

⁴³ W. Pietrasiewicz, *op. cit.*, s. 755

budowlanym, które zapewnia możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem”. Jednocześnie art. 3 ust. 9 ustawy Prawo budowlane definiuje urządzenia budowlane jako „urządzenia techniczne związane z obiektem budowlanym, zapewniające możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem (...)”. Zdawać by się mogło, że opodatkowaniu podlegają zarówno budowla, jak i urządzenia techniczne związane z budowlą. Z treści art. 3 ust. 3 ustawy Prawo budowlane wynika jednak, że budowlą jest „część budowlana urządzeń technicznych”. W doktrynie wskazuje się zatem, że elektrownia wiatrowa jest w zasadzie urządzeniem technicznym, a co za tym idzie – opodatkowaniu podlega jedynie jej część budowlana (maszt). Na tym stanowisku stanął WSA w Rzeszowie⁴⁴, który podzielił dominujący w orzecznictwie pogląd, jakoby przedmiotem opodatkowania dla budowli były jedynie ich części budowlane. Należy jednak podkreślić, że odesłanie z ustawy o podatkach i opłatach lokalnych do ustawy Prawo budowlane nie ma charakteru absolutnego i odnosi się jedynie do kilku pojęć, na co wskazuje Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu P 33/09⁴⁵. Nie można zatem sięgać do pojęć, które nie są bezpośrednio wyrażone w ustawie.

Kwestia wyrobisk górniczych była przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał badał kwestię zgodności art. 2 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 1a ust. 1 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych z art. 217 Konstytucji RP w związku z art. 84 i art. 2 Konstytucji. W przedmiotowej sprawie problemem rozpatrywanym przez Trybunał była kwestia opodatkowania obiektów znajdujących się w podziemnych wyrobiskach górniczych. W wyroku z dnia 13 września 2011 roku Trybunał orzekł, że „opodatkowanie wskazanych wyrobisk podatkiem należy uznać za niedopuszczalne z konstytucyjnego punktu widzenia. Podziemne wyrobiska górnicze nie są bowiem obiektami budowlanymi (urządzeniami budowlanymi) w ujęciu ustawy Prawo budowlane, lecz przestrzenią powstałą w wyniku prac górniczych (...)”.

Wymienione wyżej orzeczenie jest także próbą wskazania problemów związanych z ustawą o podatkach i opłatach lokalnych. Wspomnieć należy bowiem, iż Trybunał jako wątpliwości podaje brak systematyki w prowadzaniu definicji wyrazów „obiekt budowlany”, „budynek”, „budowla” i „obiekt małej architektury”. Nie ma bowiem jednej definicji wyrażonej w ustawie podatkowej, istnieją natomiast odwołania do ustawy czysto administracyjnej, zgodnie z którą obiekt budowlany jest rozumiany jako budynek, budowla i obiekt budowlany. Trybunał czyni także uwagę, że obiekt małej architektury może być rozumiany, w domyśle, jako obiekt budowlany. Powoduje to definiowanie *idem per idem*.

Ponadto Trybunał zaznacza, że wątpliwość budzi posługiwanie się przez ustawodawcę wyrażeniem „urządzenia techniczne” w stosunku do budynków i wyrażeniem „urządzenia” w stosunku do budowli. Oczywistym jest zatem, że nawet świadomy prawnie podatnik może mieć problem w uchwyceniu sensu tego przepisu.

⁴⁴ Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 11.08.2010 r. (sygn. akt I SA/Rz 340/10) Lex nr 593365.

⁴⁵ Wyrok TK z dnia 13.09.2011 r. (sygn. akt P 33/09) Lex nr 929854.

Od budowli koniecznym jest odróżnić obiekty małej architektury, które nie zostały zdefiniowane przez ustawę o podatkach i opłatach lokalnych. Zgodnie z ustawą Prawo budowlane, przez obiekt małej architektury należy rozumieć niewielkie obiekty, a w szczególności: kultu religijnego, jak: kapliczki, krzyże przydrożne, figury, posągi, wodotryski i inne obiekty architektury ogrodowej, użytkowe służące rekreacji codziennej i utrzymaniu porządku, jak: piaskownice, huśtawki, drabinki, śmietniki. Ustawa pozostawia więc katalog obiektów małej architektury otwartym. W stosunku do tych obiektów, zobowiązanie podatkowe wynikające z ustawy o podatkach i opłatach lokalnych nigdy nie powstanie.

Stawki podatkowe

Przy ustalaniu stawek podatku od nieruchomości decydująca będzie zawsze uchwała rady gminy, podjęta na podstawie ustawy. Taka regulacja jest powodowana przede wszystkim dyferencjacją poszczególnych gmin i koniecznością reagowania na sytuację materialno-społeczną na poziomie samorządów. Pozornie może się wydawać, że wyposażenie rady gminy w tak ważny atrybut prawny jak możliwość uchwalania stawki podatku może pozostawać w sprzeczności z art. 217 Konstytucji RP. Jednak należy pamiętać, że art. 168 Konstytucji RP upoważnia jednostki samorządu terytorialnego do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych, jednakże tylko w zakresie określonym w ustawie⁴⁶. Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych wprowadza możliwości regulowania w drodze uchwały rady gminy stawek podatkowych dla budowli⁴⁷. Z treści art. 5 ust. 1 pkt 3 tej ustawy wynika, że od budowli pobierany jest podatek w maksymalnej wysokości 2% ich wartości. Podstawą opodatkowania budowli jest ich wartość amortyzacyjna, ustalona na dzień 1 stycznia danego roku, niepomniejszona o odpisy amortyzacyjne⁴⁸.

Nowelizacja ustawy o podatkach i opłatach lokalnych⁴⁹, które weszła w życie 1 stycznia 2003 r. nie wprowadza już ograniczenia stanowiącego, że stawka nie może być niższa niż 50% stawki maksymalnej⁵⁰. W związku z tym, dopuszczalne jest wprowadzenie stawki podatku dla budowli o wartości poniżej 1% ich wartości, choć należy dodać, że w większości gmin stawka ta będzie na maksymalnym poziomie. Ponadto, zgodnie z art. 5 ust. 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, możliwe jest różnicowanie wysokości stawek dla poszczególnych rodzajów budowli.

Z pozoru obliczanie zobowiązania podatkowego dla budowli powinno być o wiele łatwiejsze niż obliczanie tegoż zobowiązania w przypadku budynków czy gruntów. Podnoszona przez zwolenników tzw. podatku

⁴⁶ L. Etel, *op. cit.*, s. 281 i n.

⁴⁷ A. Gomułowicz, J. Małecki, *op. cit.*, s. 638.

⁴⁸ P. Felis, *Podatki majątkowe*, [w:] P. Felis, M. Jamróży, J. Szlęzak-Matusewicz (red.), *Podatki i składki w działalności przedsiębiorców*, Warszawa 2010, s. 301.

⁴⁹ Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. 2002, Nr 200, poz. 1683).

⁵⁰ L. Etel, *op. cit.*, s. 329 i n.

katastralnego stawka podatkowa odnosząca się do wartości budowli, rodzi liczne komplikacje natury praktycznej. Tak obliczone zobowiązanie podatkowe dostosowuje się jednak do sytuacji materialnej podatnika (a ściślej: stanu jego posiadania) i wynika z zasady sprawiedliwości społecznej, a także konieczności przestrzegania zasady równości opodatkowania przez ustawodawcę⁵¹.

Podsumowanie

Niewątpliwie droga podatku od nieruchomości (a szerzej: ustawy o podatkach i opłatach lokalnych) do prawidłowego funkcjonowania w polskim systemie podatkowym jest długa. Pomijając spór o właściwsze ujęcie tegoż podatku w formie katastralnej, czy też pozostawienie pierwotnej (uzależnionej od powierzchni) formy obliczania podatku, autor starał się wskazać inne możliwe zmiany podatku. Z pewnością pomocna okazała się publikacja *Podatki i opłaty lokalne – czas na zmiany*⁵², gdzie w sposób zwięzły i kompleksowy wskazano różne kierunki zmian tzw. podatków lokalnych.

Na koniec należy podkreślić, że obecna ustawa zawiera kilka istotnych, choć z różnych względów słabo rozwiniętych instytucji podatkowych. Jest nią choćby komentowane w niniejszej pracy zagadnienie opodatkowania budowli, które jest obecnie najbardziej zbliżone do konstrukcji podatku katastralnego. Rozbieżności w orzecznictwie, jak i liczne problemy praktyczne wynikające z tej formy opodatkowania, mogą być zatem podwaliną do ustalenia konkretnej wizji podatku od nieruchomości czy to w formie katastru, czy opodatkowania powierzchni. Nie można zapominać, że podatek od nieruchomości należy do grupy podatków samorządowych. Wprowadzenie konkretnych zmian w zakresie opodatkowania stanowiłoby zatem nie tylko pozytywny wydźwięk dla podatników, ale dla organów podatkowych oraz gmin, jako jednostek, których budżet jest zasilany przez ten podatek⁵³. Nie można także pomijać w tej dyskusji samorządów, które ostatecznie podejmują kluczową decyzję dotyczącą stawek podatków oraz przedsiębiorców – posiadaczy nieruchomości lub budowli, którzy są podatnikami.

⁵¹ Ł. Karczyński, *Podstawowe zasady materialnego prawa podatkowego*, „Przegląd Naukowy” 2007, nr 6.

⁵² L. Etel, R. Dowgier, *op. cit.*, s. 119.

⁵³ H. Litwińczuk (red.), *Prawo finansowe. Prawo podatkowe*, Warszawa 2012, s. 235.

Tytuł

Problematyka budowlu w świetle podatku od nieruchomości

Streszczenie

Jednym z najbardziej niedoskonałych legislacyjnie podatków w polskim systemie prawnym jest podatek od nieruchomości. Kłopoty praktyczne i interpretacyjne nie stanowią jednak problemu wyłącznie podatników, ale ponadto organów podatkowych, które mają problemy już w samym ustaleniu przedmiotu opodatkowania. Pojęcie 'budowli' jest jednym z najbardziej nieostrych, a zarazem kontrowersyjnych pojęć zawartych w przepisach ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Problemy te dziwią o tyle, że istnieje (niedoskonała) definicja legalna tego pojęcia. W przypadku budowli, kontrowersje są w szczególności związane z normatywnymi korzeniami podatku, stawek podatkowych, a także wiążą się z samą konstrukcją podatku od nieruchomości. Konstrukcja polskiego podatku od nieruchomości jest złożona podwójnie, a próby wprowadzenia tzw. podatku katastralnego w Polsce można doszukiwać się w budowlu jako przedmiocie podatku. W związku z tym analiza tego zagadnienia może być traktowana jako próba odpowiedzi na możliwość dostosowania się polskiego ustawodawstwa do złożonej konstrukcji katastralnej podatku.

Słowa kluczowe

nieruchomość, budowla, podatki, prawo podatkowe, podatki lokalne

Title

Problems of construction in light of the property tax

Summary

Property tax is one of the most insufficient statutory taxes in the Polish legal system. Not only taxpayers are facing interpretation challenges, but also tax authorities are having difficulties with determining the actual tax base. The 'construction' concept is one of the most unclear, yet controversial theories included in the 'Act of Local Taxes and Fees'. Even though the legal definition of 'construction' is currently in place it has not been accurately defined leading to misunderstanding of tax origin, tax rates and the structure of the actual 'property tax'. The set up of the Polish property tax is even more complicated taking as an example the attempts to introduce 'cadastral tax' which can be linked back to 'construction' concept as tax source. Therefore deep down analysis of such definitions can hopefully be used as an attempt to legislation implementation that will be able to adapt the complexity of 'cadastral tax' in the end.

Keywords

real estate, construction, taxes, tax law, local taxes

*Karolina Sobiesiak
Studenckie Koło Naukowe Kryminologii „Vestigium”
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie*

*Łukasz Stanecki
Studenckie Koło Naukowe Kryminologii „Vestigium”
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie*

ROZDZIAŁ XIX

Obrót nieruchomościami jako obszar działalności zorganizowanych grup przestępczych

Etiologia zjawiska

Zorganizowane grupy przestępcze coraz częściej zauważają możliwość pozyskania zysków z sektora handlu i obrotu nieruchomościami. Współczesna przestępczość zorganizowana skupia własne działania przede wszystkim na uzyskaniu jak najwyższych przychodów ze swej działalności, a co za tym idzie inwestowaniu w jak najbardziej lukratywne rynki kapitałowe. Nieruchomości pod postacią budynków, lokali i gruntów pozwalają na realizację i dokonywanie nielegalnych transakcji finansowych, których ujawnienie jest niezwykle trudne. Sprzedaż czy też najem nieruchomości przez członków zorganizowanych grup przestępczych to jedno z form zoptymalizowania, jak i zakamuflowania prawdziwego pochodzenia funduszy pieniężnych. Natomiast prowadzenie działalności gospodarczej opartej m.in. na świadczeniu szeroko rozumianych usług jest częstą praktyką, stosowaną przez członków zorganizowanych grup przestępczych. Możliwość ulokowania funduszy uzyskanych z prowadzenia działalności przestępczej wymaga zaangażowania zarówno członków grupy jak również osób spoza jej grona. Hotele, restauracje, kasyna są jednymi z przykładów wykorzystania i umiejscowienia środków pieniężnych zgromadzonych przez przestępców, których pochodzenie może wynikać m.in. z handlu narkotykami, z handlu żywym towarem, przestępstw okolo prostytutacyjnych, okupów. Dokonując analizy opisywanego zjawiska należy skupić się przede wszystkim na kierunkach i metodach działania syndykatów przestępczych w Polsce jak i zagranicą, jak również wskazać podstawowe narzędzia do walki z występującym zjawiskiem.

Początki zorganizowanej przestępczości możemy odnaleźć na początku XIX wieku. Na Sycylii narodził się światowy wzorzec przestępczości zorganizowanej, mafia – pierwotna forma działalności przestępczej. Rodowód tego pojęcia ciągle budzi wiele wątpliwości i sporów. Mafia sycylijska od samego początku stosowała przemoc. Do jej celów należała ochrona interesów swoich członków poprzez uzyskanie wpływów na władze w państwie. Początkowo nie

dążyła do uzyskiwania zysku, ten cel pojawił się później. Mafia, bez względu na terytorium swego działania, różni się od innych form zorganizowanej przestępczości nie tylko organizacją oraz sferą wpływów politycznych i gospodarczych, o charakterze ponadnarodowym, ale również korumpowaniem przedstawicieli władz administracyjnych, samorządowych i organów ścigania. Jej wewnętrzna organizacja podobna jest do struktury przedsiębiorstwa, w którym role są ściśle określone. Na szczycie są władze odpowiadające zarządowi przedsiębiorstwa oraz prezes, czyli boss, ojciec chrzestny, inaczej główny mafioso, a na samym dole robotnicy, czyli żołnierze¹.

Klasyczna zorganizowana przestępczość, a tak można określić mafię sycylijską, doznała modyfikacji w innych państwach. Jedną z najistotniejszych odmiennych form jest tzw. *organized crime*, czyli w dosłownym tłumaczeniu „zorganizowana przestępczość”, wykształcona w Stanach Zjednoczonych, dokładnie w Chicago, określana mianem mafii amerykańskiej². Definicja przestępczości zorganizowanej to jedno z najbardziej spornych pojęć w kryminologii. Biuro do Walki z Przestępczością Zorganizowaną, które powstało w 1994 r., a którego kontynuacją jest Centralne Biuro Śledcze, posługuje się definicją, która obejmuje: zorganizowaną strukturę, działanie z chęci osiągnięcia zysku oraz bezprawny charakter tych działań. Do polskiego prawa karnego pojęcie to wprowadziła w art. 5 ustawa z dnia 12 października 1994 r. o ochronie obrotu gospodarczego, do normy prawnej zakazującej „prania brudnych pieniędzy”. Sposobem na rozwiązanie problemu w zdefiniowaniu pojęcia „przestępczości zorganizowanej” może być stworzenie definicji fenomenologicznej, czyli przez wskazanie cech charakterystycznych. Pierwsza z nich to: współdziałanie więcej niż jednej osoby – z reguły wskazuje się na współdziałanie co najmniej 3 osób po uprzednim porozumieniu. Druga cecha to zorganizowanie, co oznacza, że grupa składa się ze ściśle dobranych członków. Kolejna: hierarchiczna struktura zewnętrzna, co stanowi, że grupa przestępcza działa na zasadzie centralnego kierownictwa, któremu podporządkowana jest reszta członków. Czwarta cecha: planowanie i podział zadań między członków. Równie ważne jest to, aby działanie było nastawione na dłuższy czas lub nawet na czas nieokreślony. Grupy zorganizowane powinny być również nastawione na popełnianie przestępstw. Oprócz nastawienia kolejne cechy to: popełnianie przestępstw, przemoc, cel zdobycia władzy lub zysków oraz legalizowanie nielegalnych zysków. Jak trafnie wskazuje A. Michalska-Warias, przez pojęcie przestępczości zorganizowanej rozumie się najczęściej zbiorową aktywność ludzką nastawioną na osiąganie nielegalnych korzyści majątkowych oraz ewentualnie urzędów i związanej z tym władzy³. Przestępczość zorganizowana może mieć różny zasięg. Lokalny – na terenie jednej dzielnicy, jednego miasta, krajowy – w obrębie jednego kraju, bądź też międzynarodowy – na terytorium co

¹ J.W. Wójcik, *Kryminologiczna ocena transakcji w procesie prania pieniędzy*, Warszawa 2001, s. 76.

² A. Michalska-Warias, *Przestępczość zorganizowana i prawnokarne formy jej przeciwdziałania*, Lublin 2006, s. 72 i n.

³ A. Michalska-Warias, *op. cit.*, s. 29.

najmniej dwóch krajów⁴. Polski Kodeks karny⁵ w art. 258 penalizuje udział, zakładanie oraz kierowanie zorganizowaną grupą lub związkiem mającym na celu popełnianie przestępstw, także gdy jest to związek lub grupa o charakterze zbrojnym. W literaturze można spotkać pokrewne pojęcia przestępczości zorganizowanej – banda, gang, spisek. Autorzy czasem te pojęcia utożsamiają, a czasem nadają im odmienne znaczenie.

Pranie pieniędzy, a przestępczość zorganizowana

Zdaniem większości znawców problematyki prania pieniędzy, zjawiska tego nie można rozpatrywać w oderwaniu od przestępczości zorganizowanej. W zasadzie tylko organizacje spełniające cechy właściwe przestępczości zorganizowanej dysponują na tyle dużymi środkami i możliwościami technicznymi, by angażować się w operacje prania pieniędzy na taką skalę i przy zaangażowaniu wystarczająco dużych ilości przestępczych korzyści, by zwrócić uwagę przedstawicieli poszczególnych państw i organizacji międzynarodowych⁶. Wybitny znawca, E. Pływaczewski, napisał: „Przestępczość zorganizowana generuje ogromne zyski (np. w obrocie narkotykami). Zyski te muszą być wprowadzone do legalnego obrotu finansowego m.in. z tego powodu, by móc nimi swobodnie obracać w przyszłości i zatrzeć ślady pochodzenia. Istnienie kanałów pozwalających na wykorzystanie nielegalnie uzyskanych korzyści majątkowych jest więc warunkiem istnienia wielkich struktur przestępczych”⁷.

Pranie pieniędzy ma na celu ukrycie prawdziwego źródła pochodzenia środków finansowych i nadanie im statusu legalności. Definicja opracowana przez Ośrodek Szkolenia Departamentu Skarbu USA stwierdza, że „pranie pieniędzy to proces, przy pomocy którego dochody przypuszczalnie uzyskane z działalności przestępczej są przekazywane, przekształcane, wymieniane albo też łączone i mieszane z legalnymi funduszami w celu ukrycia lub zatajenia prawdziwego charakteru, źródła, ukierunkowania przepływu lub własności tych dochodów”. Celem procesu prania pieniędzy jest nadanie pozorów legalności funduszom uzyskanym z działalności pozaprawnej lub działań z nią powiązanych⁸. Najważniejszym dokumentem, który reguluje kwestie dotyczące prania pieniędzy są Zalecenia Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (FATF) z 1990 r.

W Polsce, pierwsza definicja prania brudnych pieniędzy pojawiła się w Zarządzeniu nr 16/92 Prezesa NBP. W § 1 określono pranie pieniędzy jako sytuację, która zachodzi wówczas, gdy ujawnione okoliczności wskazują, że lokowane w banku środki pieniężne lub inne wartości majątkowe pochodzą

⁴ J.W. Wójcik, *Przeciwdziałanie przestępczości zorganizowanej. Zagadnienia prawne, kryminologiczne i kryminalistyczne*, Warszawa 2011, s. 101.

⁵ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. 1997, Nr 88, poz. 553, ze zm.).

⁶ K. Buczkowski, M. Wojtaszek, *Pranie pieniędzy*, Warszawa 2001, s. 26 i n.

⁷ E. Pływaczewski (red.), *Proceder prania brudnych pieniędzy. Studia i materiały*, Toruń 1993, s. 26.

⁸ J. Grzywacz (red.), *Pranie brudnych pieniędzy*, Warszawa 2005, s. 16.

z przestępstwa lub uczestnictwa w jego popełnieniu albo że ich pochodzenie, stan lub przeznaczenie mają zostać ukryte z przyczyn mających związek z przestępstwem⁹.

Uważa się, że istnieją cztery główne grupy ludzi piorących brudne pieniądze: światowe korporacje prowadzące nielegalną działalność, skorumpowane rządy i politycy, zorganizowane grupy przestępcze oraz terroryści. Należy zauważyć, że pranie brudnych pieniędzy nie jest czynnością jednorazową, lecz całym procesem. Pieniądze pochodzące z zorganizowanej działalności przestępczej zawsze mają formę gotówki, która musi zostać oczyszczona i wprowadzona do obiegu w systemie finansowym.

Odrębnym zagadnieniem dotyczącym technik prania brudnych pieniędzy są tzw. raje podatkowe, inaczej zwane oazami finansowymi czy jurysdykcjami *off-shore* lub strefami *off-shore*. To kraje i terytoria, które ze względu na panujące w nich korzystne warunki fiskalne ułatwiają inwestorom lokatę kapitału.

W polskich przepisach nie istnieje definicja raju podatkowego. Ustawodawca używa jedynie określenia „kraj lub terytorium stosujące szkodliwą konkurencję podatkową”. Istnieje natomiast definicja przyjęta przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, która brzmi następująco: „Raj podatkowy to obszar, w którym istnieje system prawny umożliwiający podmiotom zagranicznym redukcję obciążeń podatkowych w ich macierzystych krajach”¹⁰. Istotny jest podział obszarów *off-shore* na pięć grup w zależności od rodzaju preferencji. W pierwszej grupie znajdują się państwa, na terytorium których obowiązuje w pełnym zakresie zwolnienie od obowiązku podatkowego. Należą do nich: Bahrajn, Vanuatu i Kajmany. Drugą kategorię państw tworzą te, w których rezygnacja w pobieraniu daniny dotyczy wyłącznie dochodów uzyskiwanych z działalności prowadzonej przez zagranicznych inwestorów. Typowymi przykładami są: Kostaryka, Hongkong, Haiti, Panama i Filipiny. Kolejna grupa to państwa stosujące dużo niższą stawkę podatkową w porównaniu z większością państw, np. Gibraltarczy Jamajka. W ostatniej grupie wymienia się kraje, które przewidują przedmiotowe przywileje skarbowe pozwalające na zróżnicowanie sytuacji prawnej spółek działających w określonych branżach¹¹.

Nieruchomości inwestycyjne

Położenie geograficzne nieruchomości ma niewątpliwie ogromne znaczenie jeżeli chodzi o zainteresowanie miejscem dokonania inwestycji. Regiony charakteryzujące się silnym ruchem turystycznym, w których występują

⁹ J.W. Wójcik, *Pranie pieniędzy. Kryminologiczna i kryminalistyczna ocena transakcji podejranych*, Warszawa 2002, s. 23.

¹⁰ J. Grzywacz (red.), *Pranie pieniędzy*, Warszawa 2011, s. 55, 56.

¹¹ A. Golonka, *Prawnokarne zagadnienia wprowadzania do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł*, Rzeszów 2008, s. 44 i n.

bogate zespoły zabytków, będą sprzyjały zainteresowaniu grup przestępczych. Jako przykłady państw podać tu należy przede wszystkim państwa z basenu Morza Śródziemnego m.in. Hiszpania, Francja, Włochy, Grecja.

Przestępczość mafijna w różnych częściach świata ma własną tradycję i specyfikę.

Nie ulega wątpliwości, że wszystkie struktury przestępcze wykorzystują podobne metody działania, obejmujące sferę społeczną, gospodarczą i polityczną. W takich warunkach niezwykle trudno jest prowadzić skuteczną walkę z przestępczością zorganizowaną¹². Na terenie całego świata można dostrzec metody prania pieniędzy przez zorganizowane grupy przestępcze.

Najbardziej obecność mafii jest odczuwalna na południu Włoch, szczególnie na Sycylii. Tam o jej istnieniu mówi się otwarcie. Palermo, jako miejscowość mająca wiele walorów zarówno turystycznych jak i historycznych, sprzyjało inwestowaniu na rynku nieruchomości. Początki walki z owym procederem sięgają lat 80. XX wieku kiedy to organy wymiaru sprawiedliwości zaczęły interesować się majątkiem bossów tamtejszej mafii.

Roczne obroty Cosa Nostry to około 140 mld euro. Sycylia korzysta z tego, że jest regionem o statucie specjalnym, podatki są niższe niż na północy Włoch i wielkie firmy chętnie lokują tam działalność. Najbardziej poszkodowany jest mały biznes, który pada ofiarą wymuszeń i często korzysta z drogich pożyczek. Mafia jest dzisiaj najsilniejszym i największym przedsiębiorstwem we Włoszech. Nowoczesna mafia inwestuje duże środki w sektor mieszkaniowy, finansowy, rozrywkowy i gastronomiczny. Pod koniec roku 2014 skonfiskowano majątek na Sycylii klanom Cosa Nostra. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Włoch przekazało na użytek instytucji państwa 530 nieruchomości. W lutym 2015 r. włoska Gwardia Finansowa skonfiskowała majątek klanu Camorry o wartości 320 mln euro. Na długiej liście skonfiskowanej własności jest luksusowa willa na wyspie Ischia, a także 27 innych nieruchomości, 41 stacji benzynowych, 20 barów w Neapolu i Avellino, sklepy jubilerskie.

W Polsce jedną z takich metod jest zakup nieruchomości, na terenie których można prowadzić działalność gospodarczą oraz zakup gruntów, na których w przyszłości będą realizowane inwestycje, w celu dalszej sprzedaży z zyskiem. Inwestycje gangu pruszkowskiego: zakup gruntów w okolicach Gdańska, przez które będzie przebiegać autostrada, zakup ziemi na Mazurach i Podlasiu przez spółki uzależnione od gangu pruszkowskiego, inwestowanie w nieruchomości pod Poznaniem i w Warszawie oraz zakup stajni przez podstawione osoby w okolicach Słupska to jedne z przykładów działalności zorganizowanych grup przestępczych na terenie Polski. W latach dziewięćdziesiątych widoczne było szczególne zaangażowanie grupy pruszkowskiej, jak i wołomińskiej w procederze prania brudnych pieniędzy. Jarosław S., pseudonim Masa, prowadził działalność gospodarczą na terenie Warszawy w postaci klubu, dyskoteki, natomiast lider pruszkowskiego gangu

¹² J. Grzywacz (red.), *Pranie brudnych...*, s. 192.

Andrzej K., pseudonim Pershing, inwestował m.in. w dom gry w Warszawie oraz znajdującą się pod Gdańskiem wytwórnię płyt CD¹³.

Kolejnym z przykładów wykorzystania nieruchomości w celu dokonania przestępstwa jest proceder polegający na pozornej sprzedaży nieruchomości. Chodzi tu o posłużenie się podrobionym bądź wyłudzoną od prawnego właściciela nieruchomości aktem notarialnym, który pozwoli na dokonanie fikcyjnej sprzedaży albo wyłudzenia zaliczki od potencjalnego kupca nieruchomości¹⁴. W obrębie przedsiębiorstw dochodzi do zagarniania mienia poprzez doprowadzenie do upadłości zakładów przeznaczonych do prywatyzacji, zaniżanie ich wycen, a następnie sprzedaż na mało korzystnych warunkach wybranym osobom¹⁵.

Działalność turystyczna

Wysokie dochody współczesnej turystyki budzą szczególne zainteresowanie w środowiskach przestępczych. Działania w branży budowlanej wykazywały również organizacje przestępcze Grecji i Turcji, specjalizujące się w przejmowaniu atrakcyjnych terenów na wybrzeżu Morza Śródziemnego. Rosyjskie grupy przestępcze prowadziły aktywną działalność na terenie Francji, gdzie czerpały korzyści z nielegalnych interesów. Inwestowanie w atrakcyjnie położone nieruchomości w Paryżu, Nicei, Alpach jak również w Monako było jednym ze sposobów na ukrycie prawdziwego pochodzenia pieniędzy. Przed upadkiem Związku Radzieckiego grupy rosyjskojęzyczne prowadziły szereg interesów w Hiszpanii, gdzie kupowano nieruchomości, na których obszarze zakładano przedsiębiorstwa. Pranie brudnych pieniędzy odbywało się w ponad 70 kompleksach turystycznych, których właścicielami byli obywatele Rosji¹⁶. Mafia rosyjska związana z branżą turystyczną, dokonywała również inwestycji w państwach takich jak Cypr, Egipt, Ukraina, Zjednoczone Emiraty Arabskie, Turcja¹⁷. W celu uzyskania odpowiednich zgód na lokalizację inwestycji, organizacje przestępcze korzystają z różnych form bezprawnego wpływania na decyzję urzędników, np. wręczanie łapówek bądź szantaże. Coraz częściej dochodzi do katastrof budowlanych, ponieważ chęć pomnażania nielegalnych dochodów jest tak silna, że pomijane są podstawowe wymogi dotyczące bezpieczeństwa. Chaotyczna zabudowa prowadzi do zawłaszczania przez gangi

¹³ B. Bieniek, *Pranie pieniędzy w prawie międzynarodowym, europejskim oraz polskim*, Warszawa 2010, s. 22-30.

¹⁴ O. Krajniak, *Zorganizowane grupy przestępcze. Studium kryminalistyczne*, Warszawa 2011.

¹⁵ E.W. Pływaczewski (red.), *Przestępczość zorganizowana*, Warszawa 2011, s. 132.

¹⁶ A. Żebrowski, *Zwalczanie przestępczości zorganizowanej w Unii Europejskiej Zagadnienia polityczno-prawne*, Lublin 2011, s. 50.

¹⁷ W. Pływaczewski, *Sektor turystyki jako obszar zainteresowania zorganizowanych struktur przestępczych*, [w:] W. Pływaczewski, P. Chlebowicz (red.), *Nielegalne rynki. Geneza, skala zjawiska oraz możliwości przeciwdziałania*, Olsztyn 2012, s. 222-223.

developerskie terenów wyróżniających się wyjątkowymi walorami turystycznymi¹⁸.

Metody walki z opisywanym zjawiskiem

Zwalczaniu nielegalnych inwestycji dokonywanych przez grupy przestępcze służy szereg regulacji mających na celu przeciwdziałanie zjawisku. Kwalifikacji karnej czynu, jakim jest pranie brudnych pieniędzy, dokonuje się na gruncie art. 299 kk., który stanowi: § 1. Kto środki płatnicze, instrumenty finansowe, papiery wartościowe, wartości dewizowe, prawa majątkowe lub inne mienie ruchome lub nieruchomości, pochodzące z korzyści związanych z popełnieniem czynu zabronionego, przyjmuje, przekazuje lub wywozi za granicę, pomaga do przenoszenia ich własności lub posiadania albo podejmuje inne czynności, które mogą udaremnić lub znacznie utrudnić stwierdzenie ich przestępnego pochodzenia lub miejsca umieszczenia, ich wykrycie, zajęcie albo orzeczenie przepadku, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

Niezwykle trafnym sposobem na odbiór mienia pochodzącego z nielegalnej działalności przestępczej jest "konfiskata", która oznacza karę lub środek nakazany przez sąd, powodując ostateczne pozbawienie mienia w wyniku postępowania w sprawie o przestępstwo lub przestępstwa¹⁹.

Podstawy prawne w obrębie prawa międzynarodowego dotyczące konfiskaty mienia znajdują się w konwencji Strasburskiej z 8 listopada 1990 r., która mówi o ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa. Konwencja została ratyfikowana przez wszystkie 28 państw członkowskich UE, przez co regulacje dotyczące instytucji konfiskaty, oddziałują na wszystkie systemy prawne państw członkowskich.

Podsumowanie

Nieruchomości jako mienie majątkowe w postaci luksusowych willi, atrakcyjnych apartamentów, od zawsze towarzyszyły i związane były z działalnością mafii, zorganizowanych grup przestępczych. Obecnie w wielu państwach prowadzi się działania mające na celu wykrycie i zabezpieczenie nieruchomości, których powiązania możemy doszukiwać się z działalnością przestępczą. Walka z opisywanym zjawiskiem wymaga dokonywania szeregu czynności operacyjnych przy udziale dobrze wyszkolonych funkcjonariuszy organów ścigania. W celu ochrony interesu gospodarczego państwa należy dokonywać skutecznych i aktywnych analiz rynków kapitałowych, a w związku z tym nie pozwalać na powstawanie kolejnych struktur przestępczych, wykorzystujących w swych działaniach nielegalne środki finansowe. Najbardziej

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ Konwencja z dnia 8 listopada 1990 r. o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa (Dz. U. 2003, Nr 46, poz. 394).

pesymistyczną prognozą na najbliższe lata wydaje się być szereg powszechnie występujących oszustw na rynku nieruchomości. Osoby starsze, samotne, niedołążne padają coraz częściej ofiarami przestępstw. Trudna sytuacja materialna jak również życiowa osób, pozwala na wykorzystanie ich położenia przez członków zorganizowanych grup przestępczych. Osoby te często pozbawiane są prawa do lokalu mieszkalnego w związku z tym popadają w niedostatek, a co za tym idzie pozostają bez dachu nad głową. Pomimo znacznego spadku przestępczości w Polsce, należy zwrócić uwagę na ciągle pojawiające się nowe formy działania przestępców na rynku nieruchomości. Reasumując powyższe wywody wypada zaznaczyć, iż całkowita eliminacja zjawiska jest nieosiągalna, natomiast możliwe jest ograniczenie stref jego występowania.

Tytuł

Obrót nieruchomościami jako obszar działalności
zorganizowanych grup przestępczych

Streszczenie

Nieruchomości jako dobra materialne nierozzerwalnie związane są z działalnością zorganizowanych grup przestępczych, zarówno na terenie naszego kraju jak i poza jego granicami. Uzyskiwanie korzyści majątkowych ze sprzedaży nieruchomości, wynajmu czy też świadczeniu w ich miejscu wszelkiego rodzaju usług, pozwala na lokowanie środków finansowych pochodzących z nielegalnych źródeł. Artykuł opisuje rys historyczny przestępczości zorganizowanej, jak również określa metody i sposoby jej działania w sektorze handlu i obrotu nieruchomościami. Występujące zjawisko stwarza wiele problemów związanych z jego zwalczaniem jak i przeciwdziałaniem, środki jakimi współcześnie dysponują organy ścigania czy też organy finansowe państwa pozwalają dość skutecznie i sprawnie radzić sobie z przestępczością w tym obszarze. Dokonując refleksji nad tematem warto również zwrócić uwagę na lukratywną branżę turystyczną, która przyciąga wielu przestępców dając im świetne narzędzie do dokonania inwestycji, a w późniejszym okresie uzyskania z jej działalności znacznych zysków.

Słowa kluczowe

nieruchomości, handel, przestępczość zorganizowana, nielegalne inwestowanie

Title

Real estate transactions as an area of the organized criminal groups activity

Summary

Real estate as material goods are inextricably linked with the activities of organized criminal groups, both in our country and beyond its borders. Getting financial gain from the sale of real estate, renting or providing in their place all kinds of services, allows for placement of funds from illegal sources. Article describes historical overview of organized crime as well as determine the methods and ways of its activities in the sectors of trade and real estate. Occurring phenomenon creates many problems associated with the fight against and prevention, measures which today have law enforcement or financial authorities allow the state quite effectively and efficiently deal with crime in the inside. When making a reflection on the subject should also pay attention to the lucrative tourism industry, which attracts many criminals by giving them a great tool to make investment, and later obtain from its activities substantial profits.

Keywords

real estate, trade, organized crime, illegal investing

Wybrana literatura opracowanych zagadnień

1. Adamczyk J., Konieczny A., *Rodzaje analiz przestrzennych*, [w:] K. Okła (red.), *Geomatyka w lasach państwowych. Część I Podstawy*, Warszawa 2010. Adamski A., *Karalność oszustw na szkodę interesów finansowych UE na podstawie prawa polskiego*, „Monitor Prawniczy” 2004, nr 24.
2. Ahn J.J., Byun H.W., Oh K.J., Kim T.Y., *Using ridge regression with genetic algorithm to enhance real estate appraisal forecasting*, „Expert Systems with Applications” 2012, vol. 39 (9).
3. Atliok T., Melamed B., *Simulation Modeling and Analysis with Arena*, Elsevier, Philadelphia 2007.
4. Bąkowski T., *Administracyjnoprawna ochrona zabytków nieruchomości jako przedmiot badań nauki prawa administracyjnego. Dwie perspektywy*, [w:] T. Gardocka, J. Sobczak (red.), *Prawna ochrona zabytków*, Toruń 2010.
5. Baran K.W. (red.), *Procesowe prawo pracy. Wzory pism*, Warszawa 2013.
6. Będkowski K., *Numeryczny model terenu*, [w:] K. Okła (red.), *Geomatyka w lasach państwowych. Część I Podstawy*, Warszawa 2010.
7. Belej M., *Teoria przejść nieciągłych jako metoda modelowania rynku nieruchomości*, „Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości” 2011, nr 19(1).
8. Belniak S., *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców po akcesji Polski do Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Małopolskiej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie” 2008, nr 1 (11).
9. Bernaczyk M., *Obowiązek bezwinnoskowego udostępniania informacji publicznej*, Warszawa 2008.
10. Bieniek B., *Pranie pieniędzy w prawie międzynarodowym, europejskim oraz polskim*, Warszawa 2010.
11. Bieniek G., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2012.
12. Bieranowski A., *Charakter prawny i konstrukcja umowy deweloperskiej – głos w dyskusji*, „Rejent” 2013, nr 12.
13. Bobola G., Sztampke M., *Zastosowanie systemów informacji przestrzennej w rolnictwie*. „Inżynieria Rolnicza” 2008, nr 11(109).
14. Bojarski J., *Przestępstwa gospodarcze*, [w:] A. Adamski (red.), *Przestępczość gospodarcza z perspektywy i Polski i Unii Europejskiej*, Toruń 2003.
15. Bończak-Kucharczyk E., *Zarządzanie nieruchomościami mieszkalnymi*, Warszawa 2014.
16. Bończak-Kucharczyk E., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2013.
17. Brzeszczyńska S., *Umowy w obrocie nieruchomościami. Aspekty podatkowe i cywilnoprawne*, Warszawa 2014.
18. Brzozowski A., Jastrzębowski J., Kaliński M., Kocot W. J., Skowrońska-Bocian E. (red.), *Zobowiązania. Część szczegółowa*, Warszawa 2014.
19. Buczkowski K., Wojtaszek M., *Pranie pieniędzy*, Warszawa 2001.

20. Buczyński K., [w:] P. Sosnowski, K. Buczyński, J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Warszawa 2014.
21. Budyn-Kulik M., [w:] Mozgawa M. (red.), *Prawo karne materialne. Część ogólna*, Warszawa 2011.
22. Budzyński T., *Zastosowanie sztucznych sieci neuronowych w procesie tworzenia mapy wartości gruntów*, „Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości” 2011, nr 19(3).
23. Burzak A., Okoń M., Pałka P., *Ochrona praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego. Komentarz*, Warszawa 2012.
24. Bydłosz J., Parzych P., *Praktyczne aspekty ustanawiania odrębnej własności lokali*, „Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości” vol. 18, nr 4, 2010.
25. Castellás M., *Spółeczeństwo sieci*, Warszawa 2008.
26. Cellmer R., *Analiza przestrzenna dynamiki zmian cen nieruchomości lokalowych z wykorzystaniem regresji ważonej geograficznie*, „Acta Scientiarum Polonorum, Administratio Locorum” 2010, vol. 9(3).
27. Cellmer R., *The possibilities and limitations of geostatistical methods in real estate market analyses*, „Real Estate Management and Valuation” 2014, vol. 22, nr 3.
28. Cherka M. (red.), *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2010.
29. Cherka M., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2010.
30. Chłipała M., *Zarządzenie zastępcze wojewody jako środek nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, „Samorząd terytorialny” 2005, nr 7-8.
31. Ciechanowicz-McLean J., *Działalność administracji publicznej w świetle zasad prawa ochrony przyrody*, [w:] M. Górski, J. Bucińska, M. Niedziółkowska, R. Stec, D. Strus (red.), *Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno-prawne*, Warszawa 2011.
32. Ciepla H., Bałan-Gonciarz E., *Ustawa o księgach wieczystych i hipotece. Komentarz po nowelizacji prawa hipotecznego. Wzory wniosków o wpis. Wzory wpisów do księgi wieczystej*, Warszawa 2011.
33. Ciepla H., Szczytowska B., *Ustawa o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego. Komentarz. Wzory umów deweloperskich i pism*, Warszawa 2012.
34. Cieślak W., *Prawo karne. Zarys instytucji i naczelne zasady*, Warszawa 2010.
35. Cymerman R. (red.), *Podstawy rolnictwa i wycena nieruchomości rolnych*, Olsztyn 2013.
36. Cymerman R., Hopfer A., *Wycena nieruchomości, Zasady i procedury*, Warszawa 2005.
37. Czachórski W., *Zobowiązania – zarys wykładu*, Warszawa 1998.
38. Czaja J., *Metody szacowania wartości rynkowej i katastralnej*, Kraków 2001.
39. Czechowski P. (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015.

40. Czubik P., *Konsekwencje europejskiego rozporządzenia spadkowego (nr 650/2012) dla praktyki notarialnej (zagadnienia dotyczące wyboru prawa właściwego dla dziedziczenia)*, „Rejent” 2013, nr 11.
41. Dadak W., *Rola środka karnego zakazu prowadzenia działalności gospodarczej w zapobieganiu przestępczości*, „Prokuratura i Prawo” 2010, nr 4.
42. Dauter B., Gruszczyński B., Kabat A., Niezgódka-Medek M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2013.
43. Dawidko K., Nuskiewicz N., *Problematyka kredytów we frankach*, Warszawa 2015.
44. Dobosz P., *Ewoluuujące prawne formy ochrony zabytków w Polsce*, [w:] K. Zeidler (red.), *Prawo ochrony zabytków*, Warszawa-Gdańsk 2014.
45. Dudzik J., Skubisz R., [w:] J. Szwaja (red.), *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz*, Warszawa 2013.
46. Dumin Ł., [w:] D. Okolski (red.), *Prawo budowlane i nieruchomości*, Warszawa 2014.
47. Dydenko J. (red.), *Szacowanie nieruchomości*, Warszawa 2006.
48. Dydenko J. (red.), *Szacowanie nieruchomości. Rzeczoznawstwo majątkowe*, Warszawa 2015.
49. Dymnicka M., *Przestrzeń publiczna a przemiany miasta*, Warszawa 2013.
50. Dziembowski R., Szwejkowska M., Zębek E., *Prawnokarna ochrona zasobów leśnych*, [w:] W. Pływaczewski, M. Duda (red.), *Nielegalna eksploatacja obszarów leśnych*, Olsztyn 2013.
51. Etel L., Dowgier R., *Podatki i opłaty lokalne – czas na zmiany*, Białystok 2013.
52. Etel L., *Podatek od nieruchomości. Komentarz*, Warszawa 2012.
53. Etel L., *Prawo podatkowe. Zarys wykładu*, Warszawa 2013.
54. Etel L., *Reforma opodatkowania nieruchomości w Polsce*, Białystok 1998.
55. Feleckenloben D., *Geoinformacja*, Warszawa 2011.
56. Felis P., Jamroz M., Szlęzak-Matusiewicz J., *Podatki i składki w działalności przedsiębiorców*, Warszawa 2010.
57. Fishman G.S., *Symulacja komputerowa. Pojęcia i metody*, Warszawa 1981.
58. Fogel A., *Prawna ochrona przyrody w lokalnym planowaniu przestrzennym*, Warszawa 2011.
59. Foks J., *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców Polska – Unia Europejska. „Polski Instytut Spraw Międzynarodowych” 2001, seria Z, nr 20.*
60. Foryś I., Nowak M., *Spółdzielnia czy wspólnota. Zarządzanie zasobami mieszkaniowymi*, Warszawa 2013.
61. G. Bieniek, *Prawo pierwokupu, odkupu, wykupu I pierwszeństwo nabycia*, [w:] G. Bieniek, S. Rudnicki (red.), *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2013.
62. Gadecki B., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Art. 108 – 120. Przepisy karne. Komentarz*, Warszawa 2014.
63. Gaździcki J., *Prawo Unii Europejskiej kształtujące INSPIRE*, „Roczniki Geomatyki” Warszawa 2011.
64. Gaździcki J., *Systemy informacji przestrzennej*, Warszawa 1990.

65. Gesek N.K., *Rzeczoznawca majątkowy jako zawód zaufania publicznego*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2013, nr 5.
66. Gewin V., *Mapping opportunities*, „Nature” 2004, nr 427.
67. Giętkowski R., *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie polskim*, Gdańsk 2013.
68. Gliniecki B., *Ustawa deweloperska. Komentarz do ustawy o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego*, Warszawa 2012.
69. Główny Urząd Statystyczny, *Obrót nieruchomościami w 2013 r. Real Estate Turnover in 2013*, Warszawa 2013.
70. Gniewek E., *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2002.
71. Gołaszewska M., *Estetyka możliwości. Eseje filozoficzne*, Kraków 2005.
72. Golat R., *Podstawy prawa kultury*, Poznań 2006.
73. Golat R., *Rodzaje umów w zakresie prawa spadkowego a obrót nieruchomościami*, „Nieruchomości” 2011, nr 11.
74. Goldiszewicz A., *Treść i charakter prawny umowy deweloperskiej*, Warszawa 2013.
75. Golonka A., *Prawnokarne zagadnienia wprowadzania do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub niewujawnionych źródeł*, Rzeszów 2008.
76. Gomulowicz A., Małecki J., *Podatki i prawo podatkowe*, Warszawa 2013.
77. Gordon G., *Symulacja systemów*, Warszawa 1974.
78. Górecki J., *Nieruchomość jako składnik spadku – uwagi na tle Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 650/2012*, [w:] A. Dańko-Roesler, A. Oleszko, R. Pastuszko (red.), *Rozprawy z prawa prywatnego oraz notarialnego. Księga pamiątkowa dedykowana profesorowi Maksymilianowi Pazdanowi*, Warszawa 2014.
79. Górecki J., *Prawo pierwokupu*, Kraków 2002.
80. Górecki J., *Ustawowe prawo pierwokupu jako ograniczenie swobody kontraktowej*, [w:] B. Gnela (red.), *Ustawowe ograniczenia swobody umów. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 2010.
81. Gorniok O., *Problemy przestępczości gospodarczej w systemie gospodarki kapitalistycznej Część II, Granice penalizacji, jej formy oraz odpowiedzialność karna przedsiębiorstw i stowarzyszeń*, Katowice 1990.
82. Górnio O., *Przestępczość gospodarcza i jej zwalczanie*, Warszawa 1994.
83. Gregor W., Halušková M., Hromada J., Košturiak J., Matuszek J., *Symulation of Manufacturing System*, Bielsko-Biała 1998.
84. Greszta R., *Staranność zawodowa a podstawy odpowiedzialności prawnej notariusza*, „Rejent” 2009, nr 9.
85. Gross M., *Wybrane aspekty gospodarowania nieruchomościami publicznymi z uwzględnieniem rozwiązań brytyjskich*, „Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości” 2011, nr 2(19).
86. Grzywacz A., *Opinia do prezydenckiego projektu „Ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (druk 1525)*, Warszawa 2013.
87. Grzywacz J. (red.), *Pranie brudnych pieniędzy*, Warszawa 2005.

88. Grzywacz J., *Pranie pieniędzy*, Warszawa 2011.
89. Hałub-Śniadach O., *Przestrzeń publiczna w państwach europejskich jako przykład europejskiego dobra wspólnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2011, t. 25.
90. Holland J.H., *Adaptation in Natural and Artificial Systems*, Ann Arbor, Michigan 1975.
91. Hopfer A., Jędrzejewski H., Żróbek R., Żróbek A., *Podstawy wyceny nieruchomości*, Warszawa 2001.
92. Hozer J., *Zastosowanie ekonometrii w wycenie nieruchomości*, XII Krajowa Konferencja Rzeczników Majątkowych „Kierunki rozwoju w teorii i praktyce wyceny”, Koszalin 2003.
93. Huang Y., Wang Y., Shu G., *The application and research of a new combinatorial analysis and forecasting method in real estate area based on grey system theory and multivariate linear regression*, „Procedia Engineering” 2011, vol. 15.
94. Huba W., *Z problematyki ścigania przestępstw na szkodę sektora bankowego*, „Prokuratura i Prawo” 1995, nr 2.
95. Ignatowicz J. (red.) *Kodeks cywilny. Komentarz, t. I*, Warszawa 1972.
96. Izdebski W., *Aktualny stan wykorzystania oprogramowania "iGeoMap" do tworzenia internetowych serwisów powiatowych ośrodków dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej*, Rzeszów-Polańczyk-Solina 2009.
97. Izdebski, H. Zachariasz I., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2013.
98. Jagielska-Burduk A., Szafranski W., *Kultura w praktyce. Zagadnienia prawne. Tom 2. Wokół problematyki prawnej zabytków i rynku sztuki*, Poznań 2013.
99. Jagielska-Burduk A., *Zabytek*, Warszawa 2011.
100. Jałowiecki B., Szczepański M., *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, Warszawa 2009.
101. Janeczko E., *Wzory aktów notarialnych*, Warszawa 2014.
102. Jasiński W., *Zwalczanie wyłudzeń kredytów w świetle ustawy o ochronie obrotu gospodarczego*, „Monitor Prawniczy” 1995, nr 5.
103. Jaśkowska M., *Dostęp do informacji publicznej w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002.
104. Jaworski J., Prusaczyk A., Tułodziecki A., Wolanin M., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015.
105. Jaworski J., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2011.
106. Kappes A., *Pojęcie powiernictwa w prawie polskim*, [w:] Modrzejewska M. (red.), *Prawo handlowe XXI wieku. Czas stabilizacji, ewolucji czy rewolucji. Księga jubileuszowa Profesora Józefa Okolskiego*, Warszawa 2010.
107. Karaźniewicz J., *Kryminologiczne aspekty oszustw kredytowych w Polsce*, „Przegląd Policyjny” 2007, nr 1.
108. Katner W., *Kontrowersje związane z pojęciem umowy deweloperskiej i jej treści*, „Rejent” 2013, nr 12.
109. Kisiel R., Lizińska W., Marks-Bielska R., *Znaczenie kapitału zagranicznego w zagospodarowaniu nieruchomości rolnych Skarbu Państwa*, „Roczniki Nauk Rolniczych” 2010, seria G, t. 97, z. 3.

110. Kisilowska H., *Prawne aspekty ochrony nieruchomości zabytkowych*, „Mazowsze. Studia Regionalne” 2011, nr 7.
111. Klat-Górska E., Klat-Wertelecka L. (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015.
112. Korzeniak G., Słysz K., *Planowanie przestrzenne miast – zagadnienia środowiska przyrodniczego*, [w:] G. Korzeniak (red.), *Zintegrowane planowanie rozwoju miast*, Kraków 2011.
113. Kostka Z., Hyla J., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – komentarz i przepisy wykonawcze*, Gdańsk 2004.
114. Kotlińska J., *Sprzedaż majątku samorządowego w kontekście limitu zadłużenia i zadań jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2013, nr 2(47).
115. Kowalczyk E., *O istocie informacji*, Warszawa. 1981.
116. Kowalski W., Żalasińska K. (red.), *Rynek sztuki. Aspekty prawne*, Warszawa 2011.
117. Kozieł K., Kawecki M., *Nieruchomości zabytkowe – ograniczenia w trakcie procesu inwestycyjnego*, [w:] L. Dubiński, T. Kocoł (red.), *Proces inwestycyjno-budowlany. Administracyjnoprawne wyzwania dla ustawodawcy*, Kraków 2012.
118. Krajniak O., *Zorganizowane grupy przestępcze. Studium kryminalistyczne*, Warszawa 2011.
119. Krawczyk P., *Opinia prawna do prezydenckiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (druk sejmowy nr 1525)*, Warszawa 2003.
120. Krochmal T., *Problemy ochrony zabytków przed nielegalnym wywozem z kraju*, Warszawa 2006.
121. Królikowski M., Zawłocki R. (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz do art. 32–116. t. II*, Warszawa 2015.
122. Krzewski T., *Standardy zawodowe rzeczoznawców majątkowych a podstawa prawna wyceny – próba diagnozy*, „Nieruchomości” 2011, nr 5.
123. Krzywoń A., *Podatki i inne daniny publiczne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011.
124. Kuraś B., *Wykorzystanie GIS jako kompleksowego narzędzia waloryzacji środowiska przyrodniczego pod kątem planowania przestrzennego zagospodarowania terenu*, Kraków 2007.
125. Kuropatwiński J., *Jurydyczna konstrukcja podstawy wpisu do księgi wieczystej*, „Rejent” 2015, nr 5.
126. Kurowska K., Kryszk H., Cymerman R., *Identyfikacja czynników wpływających na kształtowanie się cen transakcyjnych nieruchomości rolnych będących w zasobie ANR OT Olsztyn*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania” 2014, nr 36, t. 1.
127. Kurowska K., Kryszk H., *Identification of factors influencing the transaction price of Agricultural Real Estate*, 14th International Scientific Conference. Engineering for Rural Development, 20-22.05.2015, Jelgava 2015

128. Kurowska K., Kryszk H., Kietnińska, E., *The use of GIS for identification of factors influencing transaction price of agriculture real estate. Informatics, Geoinformatics and Remote Sensing. Conference Proceedings*, 18-24.06.2015, Albena 2015.
129. Kuśnierz-Krupa D., Krupa M., *Średniowieczny rynek jako „serce miasta” (na przykładzie rynku Skawiny w Małopolsce)*, „Czasopismo Techniczne Architektura” 2008, nr 3-A.
130. Lackoroński B., *Opinia prawna dotycząca zagadnień związanych z projektem ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (druk nr 1525)*, Warszawa 5 września 2014.
131. Łączmańska M., *Ochrona nieruchomości zabytkowych*, [w:] H. Kisilowska (red.), *Nieruchomości. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2011.
132. Laskowska E., *Rynek gruntów rolnych w Polsce na tle rynku europejskiego, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Problemy Rolnictwa Światowego” 2014, t. 14(XXIX), z. 3.*
133. Lasota T., Smętek M., Trawiński B., Trawiński G., *An attempt to use self-adapting genetic algorithms to optimize fuzzy systems for predicting from a data stream, „Advances in Intelligent Systems and Computing” 2015, vol. 314.*
134. Law A.M., Kelton W.D., *Simulation modeling and analysis*, McGraw-Hill, New York 1991.
135. Leśniak M., *Kilka uwag o umowie deweloperskiej, czyli galimatias z umową deweloperską*, „Rejent” 2012, nr 12.
136. Leśniak M., *Sens i nonsens umowy deweloperskiej – czyli klasyczne cywilistyczne konstrukcje prawne są wystarczające dla skutecznej ochrony nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego*, „Rejent” 2013, nr 12.
137. Lic J., *Pojęcie umowy deweloperskiej i jej charakter prawny*, „Rejent” 2013, nr 12.
138. Lissowski P., *Informacja*, [w:] Wielka Encyklopedia PWN, Warszawa 2002.
139. Litwińczuk H. (red.), *Prawo finansowe. Prawo podatkowe*, Warszawa 2012.
140. Litwińczuk H., *Prawo podatkowe przedsiębiorców*, Warszawa 2010.
141. Maciąg A., Pietroń R., Kukła S., *Prognozowanie i symulacja w przedsiębiorstwie*, Warszawa 2013.
142. Majewski J., *Prawnokarna ochrona kredytodawcy w Polsce*, Warszawa 2005.
143. Makowski M., *Przestępstwo oszustwa*, „Prokuratura i Prawo” 2009, nr 9.
144. Malinowski A., *Polski tekst prawny. Opracowania treściowe i redakcyjne*, Warszawa 2012.
145. Małysa-Sulińska K., *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*, Warszawa 2012.
146. Marek A., *Prawo karne*, Warszawa 2009.
147. Marek A., *Redukcja warunków penalizacji, jako metoda przewyżniania trudności w stosowaniu prawa karnego*, „Przegląd Prawa Karnego” 1995, nr 12.
148. Mariański A. (red.), *Ustawa o doradztwie podatkowym. Komentarz*, Warszawa 2010.
149. Marks-Bielska R., *Rynek ziemi rolniczej w Polsce*, Olsztyn 2010.
150. Maziarz A., *Elektroniczne postępowanie wieczystoksięgowe*, „Rejent” 2013, nr 11.
151. Maziarz A., *Obrót prawny nieruchomościami*, Warszawa 2011.

152. McCluskey W.J., Anand S., *The application of intelligent hybrid techniques of residential properties*, „Journal of Property Investment & Finance” 1999, vol. 17(3).
153. Michalska-Warias A., *Przestępczość zorganizowana i prawnokarne formy jej przeciwdziałania*, Lublin 2006.
154. Mielczarek B., *Modelowanie symulacyjne w zarządzaniu, symulacja dyskretna*, Wrocław 2009.
155. Modzelewski W., Bielawny J. (red.), *Komentarz do podatków: rolnego, leśnego i od nieruchomości*, Warszawa 2011.
156. Morano P., Tajani F., *Bare ownership evaluation, Hedonic price model vs. artificial neural network*, „International Journal of Business Intelligence and Data Mining” 2012, vol. 8(4).
157. Moscone F., Tosetti E., Canepa A., *Real estate market and financial stability in US metropolitan areas: A dynamic model with spatial effects*, „Regional Science and Urban Economics” 2014, vol. 49.
158. Mróz T. (red.), *Zobowiązania*, Warszawa 2014.
159. Myga-Piątek U., *Ocena wartości i zagrożeń krajobrazów kulturowych Polski. Perspektywa Europejskiej Konwencji Krajobrazowej*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 12.
160. Mynarski S., *Elementy teorii systemów i cybernetyki*, Warszawa 1979.
161. Mysiak P., *Zainicjowanie postępowania wieczystoksięgowego w kontekście bezpieczeństwa obrotu nieruchomościami*, „Rejent” 2008, nr 1.
162. Niciński K., Sałaciński K., *Zasady ochrony zabytków w prawie krajowym i międzynarodowym*, Warszawa 2009.
163. Niewiadomski A., *Obrót nieruchomościami rolnymi w nowych landach Republiki Federalnej Niemiec ze szczególnym uwzględnieniem okresu transformacji ustrojowej*, Warszawa 2013.
164. Niewiadomski Z. (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2012.
165. Niewiadomski Z., *Planowanie przestrzenne. Zarys Systemu*, Warszawa 2002.
166. Ociepa-Kubicka A., *Rola planowania przestrzennego w zarządzaniu ochroną środowiska*, „Inżynieria i Ochrona Środowiska” 2014, nr 17(1).
167. Ogrodnik K., *Ochrona dziedzictwa kulturowego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego*, „Architecturae et. Artibus” 2013, nr 2.
168. Okolski D. (red.), *Prawo budowlane i nieruchomości*, Warszawa 2014.
169. Olenderek T., *Kartograficzne metody prezentacji*, [w:] K. Okła (red.), *Geomatyka w lasach państwowych. Część I Podstawy*, Warszawa 2010.
170. Oleszko A., *Prawo o notariacie, księgi wieczyste, postępowanie wieczystoksięgowe*, Warszawa 2014.
171. Oleszko A., *Uzgodnienie stanu prawnego nieruchomości w zakresie podstawy dokonanego wpisu prawa własności w księdze wieczystej*, „Rejent” 2007, nr 1.
172. Oleszko A., Wudarski A., *Rola ksiąg wieczystych oraz notariatu w zapewnieniu bezpieczeństwa obrotu nieruchomościami w polskim i niemieckim systemie prawnym – zagadnienia wybrane*, „Rejent” 2015, nr 5.

173. Owczarczyk-Szpakowska G., *Podatek od nieruchomości. Funkcjonowanie i model docelowy*, Bydgoszcz 2012.
174. Paluch P., *Tereny wspólne*, „Administrator” 2010, nr 10.
175. Pęchorzewski D., *Gospodarka nieruchomościami*, Warszawa 2014.
176. Pisuliński J., *Dlaczego umowa deweloperska nie jest umową nazwaną?*, „Rejent” 2013, nr 12.
177. Pisuliński J., *Gwarancja bankowa*, [w:] M. Bączyk, E. Fojcik-Masalska, L. Góral, J. Pisuliński, W. Pyzioł (red.), *Prawo bankowe. Komentarz*, Warszawa 2007.
178. Pływaczewski E.W. (red.), *Proceder prania brudnych pieniędzy. Studia i materiały*, Toruń 1993.
179. Pływaczewski E.W. (red.), *Przestępczość zorganizowana*, Warszawa 2011.
180. Pływaczewski W., *Sektor turystyki jako obszar zainteresowania zorganizowanych struktur przestępczych*, [w:] W. Pływaczewski, P. Chlebowicz (red.), *Nielegalne rynki. Geneza, skala zjawiska oraz możliwości przeciwdziałania*, Olsztyn 2012.
181. Podhalański B., *Planowanie przestrzenne miast – zagadnienia ochrony środowiska kulturowego*, [w:] G. Korzeniak (red.), *Zintegrowane planowanie rozwoju miast*, Kraków 2011.
182. Polski J., *Systemowe planowanie przestrzenne a ochrona środowiska*, „Czasopismo Techniczne” 2007, nr 7.
183. Porębska M., *O potrzebie piękna w przestrzeni publicznej miasta*, „Architektura. Czasopismo techniczne” 2010, nr 3-A.
184. Prusak F., *Zakres związania polskiego prawa karnego konwencją Unii Europejskiej w zakresie ochrony interesów finansowych wspólnot europejskich*, „Prokuratura i Prawo” 2009, nr 6.
185. Prusik M., Żróbek R., *Systematyka przetargów na nieruchomości w Polsce – analiza porównawcza procedur szczegółowych*, „Zarządzanie Publiczne” 2014, nr 3(27).
186. Prystupa M., *Wycena nieruchomości i przedsiębiorstw w podejściu porównawczym*, Zakrzewo 2015.
187. Prystupa M., *Wycena nieruchomości przy zastosowaniu podejścia porównawczego*, Warszawa 2003.
188. Przybyłowicz P., *Wstęp do teorii informacji i kodowania*, Warszawa 2008.
189. Radziszewska J.Z., *Przemiany przestrzenne konsumpcji w polskich miastach po 1989 roku*, [w:] Z. Rylik (red.), *Przestrzeń społeczna miast i metropolii w badaniach socjologicznych*, Rzeszów 2014.
190. Ratajczak A., *Ochrona obrotu gospodarczego – komentarz do ustawy z 12.10.1994*, Warszawa 1994.
191. Renigier-Biłozor M., Wiśniewski R., *The effectiveness of real estate market versus efficiency of its participants*, „European Spatial Research and Policy” 2012, vol. 19(1).
192. Ronowicz J., *Zarządzenia zastępcze w polskim ustawodawstwie*, „Studia Lubelskie” 2011, t. VI.
193. Rouba M., *Zadania władz publicznych w zakresie ochrony i opieki nad zabytkami w Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2013.

194. Ruszkiewicz B., *Wpływ decyzji wojewódzkiego konserwatora zabytków na wykonywanie własności zabytków nieruchomości*, [w:] K. Zeidler (red.), *Prawo ochrony zabytków*, Warszawa-Gdańsk 2014.
195. Rykowski R., *Pojęcie powiernictwa – konstrukcja prawna zarządu powierniczego*, Warszawa 2005.
196. Rylik Z. (red.), *Przestrzeń społeczna miast i metropolii w badaniach socjologicznych*, Rzeszów 2014.
197. Sadocha S., *Komentarz do art. 66 ustawy o doradztwie podatkowym*, [w:] A. Mariański (red.), *Ustawa o doradztwie podatkowym. Komentarz*, Warszawa 2010.
198. Sawicki K., *Przestępstwa finansowe na szkodę banków*, [w:] A. Adamski (red.), *Przestępczość gospodarcza z perspektywy i Polski i Unii Europejskiej*, Toruń 2003.
199. Skorupka J., *Cywilna i karna ochrona kredytodawcy i pożyczkodawcy*, „Prokuratura i Prawo” 2000, nr 5.
200. Skorupka J., *Karnoprawna ochrona wierzycieli*, Toruń 2001.
201. Skrenty Ż., *Podstawowe zasady planowania przestrzennego – istota i cele ustanowienia*, „Studia Lubuskie” 2010, nr 7.
202. Sługocki J., *Opieka nad zabytkiem nieruchomości. Problemy administracyjnoprawne*, Warszawa 2014.
203. Smoleń P., W. Wójtowicz W. (red.), *Prawo podatkowe*, Warszawa 2015.
204. Sosnowski P., Buczyński K., Dziedzic-Bukowska J., Jaworski J., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Warszawa 2014.
205. Staniewska A., *Potrzeba ochrony, zarządzania krajobrazem i racjonalnego kształtowania krajobrazu w odniesieniu do Europejskiej Konwencji Krajobrazowej i prezydenckiego projektu tzw. Ustawy krajobrazowej*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 12.
206. Stankiewicz D., *Nabywanie gruntów rolnych przez cudzoziemców*, „Biuro Analiz Sejmowych” 2013, nr 3(92).
207. Stankiewicz D., *Nabywanie ziemi rolniczej przez cudzoziemców w Polsce*, „Biuro Analiz Sejmowych” 2015, nr 7(190).
208. Stefanicki R., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Wybrane zagadnienia w świetle orzecznictwa sądowego*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 2.
209. Stoner J., Freeman R., Gilbert D., Sundgren B., *Kierowanie*, Warszawa 2001.
210. Strzelczyk R., *Prawo nieruchomości*, Warszawa 2014.
211. Strzelczyk R., *Umowa deweloperska w systemie prawa prywatnego*, Warszawa 2013.
212. Sujkowski Z., *Ocena efektywności energetycznej budynków na przykładzie spółdzielni mieszkaniowej*, „Wycena Obrót Zarządzanie” 2014, nr 4(109).
213. Szaniawski K., *Informacja*, [w:] Z. Cackowski, J. Kmita, J. Szaniawski (red.), *Filozofia a nauka*, Wrocław 1987.
214. Szkudlarek P., *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 czerwca 2005 r. (OSK 1711/04)*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 10.
215. Szolginia W., *Architektura*, Warszawa 1992.

- 216.Szustakiewicz P., *Problemy dostępu do informacji publicznej na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Samorząd terytorialny” 2015, nr 4.
- 217.Szwaja J. (red.), *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz*, Warszawa 2013.
- 218.Szwejkowska B., Zębek E., *Produkcja rolnicza a skażenia żywności. Stan i potrzeba regulacji prawnych*, „Prawo i Środowisko” 2006, nr 2(46).
- 219.Szwejkowska B., Zębek E., *Znaczenie żywności funkcjonalnej dla zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego ludzi w kontekście prawnego karnym*, [w:] A. Lewkowicz, W. Pływaczewski (red.), *Przeciwdziałanie patologiom na rynku żywności*, Szczepno 2015.
- 220.Szymczak J., *Ocena wpływu akcesji Polski do Unii Europejskiej na nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców*, „Świat Nieruchomości. Gospodarka nieruchomości” 2007, nr 6.
- 221.Tkaczyk E., *Gospodarka spółdzielni mieszkaniowej*, Warszawa 2015.
- 222.Tracz W., *Geostatyka w leśnym SIP. Geomatyka w Lasach Państwowych*, Warszawa 2010.
- 223.Truszkiewicz Z., *Charakter prawny umowy deweloperskiej*, [w:] J. Pisuliński, P. Tereskiewicz, F. Zoll (red.), *Rozprawy z prawa cywilnego, własności intelektualnej i prawa międzynarodowego prywatnego*, Warszawa 2012.
- 224.Trzciński M., *O niszczeniu zabytków*, [w:] W. Pływaczewski, B. Gadecki (red.), *Ochrona dziedzictwa kulturowego i naturalnego. Perspektywa prawna i kryminologiczna*, Warszawa 2015.
- 225.Trzebińska A., *Postęp cywilizacji a funkcjonalność przestrzeni publicznej uzależniona od zmieniających się potrzeb użytkowników*, „Czasopismo Techniczne Architektura” 2011, nr 4-A/2.
- 226.Uljasz M., *Czynności przekraczające zakres zwykłego zarządu, cz. I*, „Monitor Prawniczy” 2002, nr 18.
- 227.Urbański J., *GIS w badaniach przyrodniczych*, Gdańsk 2008.
- 228.Walaszek-Pyziół A., *Swoboda działalności gospodarczej*, Kraków 1994.
- 229.Wancke P., *Nieruchomości. Leksykon pojęć i definicji*, Warszawa 2007.
- 230.Warylewski J.K., *Komentarz do rozdziału 9 i 10 ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym (Dz.U.02.9.86)*, SIP Lex.
- 231.Wąsek A., [w:] O. Górniok (red.), *Kodeks karny. Komentarz, t. I. Art. 1-116*, Gdańsk 2005.
- 232.Wąsek A., Zawłocki R., *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz. Tom II*, Warszawa 2010.
- 233.Wdowiak M., *Cohousing a ustawa deweloperska – wybrane zagadnienia*, [w:] M. Górka, K. Zapala (red.), *Prawo administracyjne i gospodarcze a sytuacja przedsiębiorcy na rynku polskim*, Kielce 2014.
- 234.Welc-Jędrzejewska J. (red.), *Problematyka ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2011.

235. Welc-Jędrzejewska J., *Ochrona zabytków w planowaniu przestrzennym*. „Kurier Konserwatorski” 2008, nr 1.
236. Wilkin J., *Ziemia rolnicza – dobro wielofunkcyjne*, „Wieś i Rolnictwo” 2014, nr 1(162).
237. Wiśniewski R., *Wielowymiarowe prognozowanie wartości nieruchomości*, Olsztyn 2007.
238. Wojciechowski P., [w:] P. Czechowski (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015.
239. Wójcik J.W., *Kryminologiczna ocena transakcji w procesie prania pieniędzy*, Warszawa 2001.
240. Wójcik J.W., *Pranie pieniędzy. Kryminologiczna i kryminalistyczna ocena transakcji podejrzanych*, Warszawa 2002.
241. Wójcik J.W., *Przeciwdziałanie przestępczości zorganizowanej. Zagadnienia prawne, kryminologiczne i kryminalistyczne*, Warszawa 2011.
242. Wojnarska-Krajewska E., *Opinia prawna na temat prawa dostępu do informacji i materiałów od organów administracji samorządowej w trybie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora i ustawy o dostępie do informacji publicznej*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2014, nr 1(41).
243. Wrzosek W., *Funkcjonowanie rynku*, Warszawa 2002.
244. Wszolek J., *Umowa deweloperska. Zagadnienia praktyczne*, Warszawa 2013.
245. Wudarski A., *Funkcje ksiąg wieczystych w ujęciu prawnoporównawczym*, „Rejent” 2015, nr 5.
246. Wysocka-Bar A., *Wybór prawa w międzynarodowym prawie spadkowym*, Warszawa 2013.
247. Zalaśńska K., *Prawna ochrona zabytków nieruchomych w Polsce*, Warszawa 2010.
248. Załucki M. (red.), *Unijne rozporządzenie spadkowe Nr 650/2012. Komentarz*, Warszawa 2015.
249. Zawadzki J., *Metody geostatystyczne dla kierunków przyrodniczych i technicznych*, Warszawa 2011.
250. Zębek E., *Bezpieczeństwo ekologiczne w zakresie zapewnienia obywatelom odpowiedniej jakości zasobów wody pitnej*, [w:] T. Grabińska, H. Spustek (red.), *Bezpieczeństwo personalne a bezpieczeństwo strukturalne państwa. Wolność i bezpieczeństwo obywatela*, Wrocław 2013.
251. Zębek E., Mazur M., *Rola planowania przestrzennego w ochronie zasobów środowiska naturalnego*, „Prawo i Środowisko” 2006, nr 4(48).
252. Zębek E., Raczkowski M., *Prawne i techniczne aspekty gospodarowania odpadami komunalnymi*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2014, nr 3.
253. Zębek E., Szwejewska B., *Zanieczyszczenia gleby i roślin jako zagrożenie dla środowiska i człowieka na tle regulacji prawnych*, „Prawo i Środowisko” 2006, nr 1(45).
254. Żebrowski A., *Zwalczanie przestępczości zorganizowanej w Unii Europejskiej. Zagadnienia polityczno-prawne*, Lublin 2011.
255. Zeidler K. (red.), *Leksykon prawa ochrony zabytków. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2010.

- 256. Żelazna A., *Deregulacja wykonywania zawodu rzeczoznawcy majątkowego, „Nieruchomości”* 2013, nr 6.
- 257. Żelazny M., *Estetyka filozoficzna*, Toruń 2009.
- 258. Zhang X., Tan Y., Shen L., Wu Y., *An alternative approach of competitiveness evaluation for real estate developers*, „International Journal of Strategic Property Management” 2011, vol. 15(1).
- 259. Zhi Y.A., Bei J., Li M., S., *Study on influence factors of land price based on rough set*, „Advanced Materials Research” 2013, vol. 864.
- 260. Zieliński A. (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2008.
- 261. Zięty J.J., *Umowa deweloperska jako umowa nazwana w nowym kodeksie cywilnym sens czy nonsenes?*, [w:] T. Mróz, P. Stec (red.), *Umowy prawa handlowego w przyszłym kodeksie cywilnym*, Warszawa 2012.
- 262. Złoto-Małołepszy M., *Procesy nabywania nieruchomości przez cudzoziemców*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas. Zarządzanie” 2013, nr 2.
- 263. Żróbek S., Cellmer R., Janowski A., Kuryj J., *Propozycja technologii opracowania mapy wartości dla miasta Olsztyna*, „Przegląd geodezyjny” 2006, nr 10.
- 264. Żróbek S., Żróbek R., *Wybrane aspekty doskonalenia systemów gospodarowania zasobami nieruchomości*, „Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości” 2008, nr 1(16).