

GOSPODARKA NIERUCHOMOŚCIAMI

D E B I U T Y S T U D E N C K I E

2024

GOSPODARKA NIERUCHOMOŚCIAMI

pod redakcją
Aleksandry Łakomiak



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2024

Recenzja
Marta Nowak

Redakcja wydawnicza
Agata Wójcicka-Kołodziej

Korekta
Katarzyna Gwizda

Skład i łamanie
Adam Dębski

Projekt okładki
Beata Dębska

Na okładce wykorzystano zdjęcia z zasobów Adobe Stock

Praca opublikowana na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa
Na tych samych warunkach 4.0 Międzynarodowe (CC BY-SA 4.0).
Skrócona treść licencji na <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.pl>



ISBN 978-83-68394-10-8 (wersja drukowana)

ISBN 978-83-68394-11-5 (wersja elektroniczna)

DOI: 10.15611/2024.11.5

Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp	7
Małgorzata Huk , Dobrowolne badanie kosztów nieruchomości przez biegłego rewidenta	9
Oliwia Lipowczan , Analiza różnic w opodatkowaniu górnictwa – podatek od wydobywania kopalin a podatek od nieruchomości	22
Marta Łachańska , Nieuczciwe praktyki na rynku nieruchomości	34
Daria Łopata , Efektywność scalania gruntów	47
Oliwia Michta , Istota i rodzaje nieruchomości	59
Marta Pytlowany , Polski zasób nieruchomości i gospodarowanie nim	71
Anna Piekorz , Spółdzielcze prawo własnościowe do lokalu a prawo odrębnej własności – analiza, porównanie i ocena	84
Radosław Ochrem , Kontrola kosztów budowy drogi ekspresowej	95
Amelia Smużniak-Rupieta , Użytkowanie wieczyste w gospodarce rynkowej i problem określenia jego wartości	108

Wstęp

Do Czytelników trafia trzeci tom „Debiutów Studenckich”, dotyczący gospodarki nieruchomościami. To wydanie uznaję za wyjątkowe, ponieważ aż siedmiu z dziewięciu autorów jest studentami pierwszego roku studiów. Tak wysoki udział młodych naukowców świadczy o ich zaangażowaniu w zdobywanie wiedzy.

O wyjątkowości tego wydania niech świadczy również rodzaj podmiotów przyjętych w rozważaniach za studia przypadków. Zostały do nich zaliczone jednostki coraz liczniej działające w Polsce, takie jak wspólnoty mieszkaniowe, występujące incydentalnie lub wręcz jedyne. Na dowód tych ostatnich przytoczyć należy chociażby instytucję Krajowego Zasobu Nieruchomości, który ma wspierać w działaniu rządowy program rozwoju budownictwa społecznego – Społeczną Inicjatywę Mieszkaniową, czy kombinat zajmujący się wydobywaniem miedzi i srebra KGHM SA.

Specyfika podmiotów badawczych wpłynęła na rozpatrywany w opracowaniach przedmiot zainteresowania. Miał on wpływ na określenie problematyki badawczej, wymagającej wyjaśnienia istoty, a zatem cech charakteryzujących nieruchomości i mających jednocześnie wpływ na ich podział na gruntowe, budynkowe i lokalowe. Nieruchomości stanowią przedmiot badań studentów, którzy rozpatrują je w kontekście własności Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego oraz użytkowania wieczystego, a także ograniczonych praw rzeczowych.

Autorzy poszczególnych opracowań udzielili licznych odpowiedzi na nurtujące ich pytania, jak np. na czym polega tytułowe gospodarowanie nieruchomościami. Jak wynika z ich analiz obejmuje ona racjonalne i prawidłowe – zgodne z zasadami zrównoważonego rozwoju i jawności – gospodarowanie, w tym państwowym zasobem nieruchomości. Nową jakość gospodarce mogą przynieść również działania modernizujące przestarzałe rozwiązania w obszarze geodezji. Za jedno z kluczowych narzędzi umożliwiających zmiany uznany został proces scalania gruntów.

I w tym wydaniu „Debiutów Studenckich” poruszono również problematykę podatków. Analizie poddano zasady opodatkowania sektora górniczego w Polsce ze skupieniem uwagi na porównaniu podatku od wydobywania kopalin z podatkiem od nieruchomości. Zwrócono również uwagę na nieuczciwe praktyki deweloperów (tzw. patodeweloperów), przedsiębiorców działających w sposób, który w społeczeństwie może być uznany za kontrowersyjny i nieuczciwy.

W pracach koncentrowano się również na badaniu kosztów nieruchomości, analizowano korzystne i niekorzystne odchylenia kosztów czy wiarygodność ich prezentacji w sprawozdaniu finansowym. W pierwszym przypadku starano się odpowiedzieć na pytania: W których kategoriach kosztów budowy mogą wystąpić ewentualne odchylenia od zaplanowanych i jakie mogą być tego przyczyny? W drugim przypadku udzielono odpowiedzi na pytanie o stosowane przez biegłego rewidenta procedury badania kosztów utrzymania nieruchomości, otrzymującego

dobrowolne zlecenie potwierdzenia wiarygodności zaprezentowanych na ich temat danych.

Oddając Czytelnikom trzecie wydanie „Debiutów Studenckich” dotyczące nieruchomości, składam Autorom podziękowania za zaangażowanie w opracowanie wartościowych treści.

Aleksandra Łakomiał

Małgorzata Huk
e-mail: malgorzata.huk2000@gmail.com
ORCID: 0009-0001-0236-361X

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Dobrowolne badanie kosztów nieruchomości przez biegłego rewidenta

DOI: 10.15611/2024.11.5.01

JEL Classification: M41, M42

© Małgorzata Huk

Praca opublikowana na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa-Na tych samych warunkach 4.0 Międzynarodowe (CC BY-SA 4.0). Skrócona treść licencji na <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.pl>

Cytuj jako: Huk, M. (2024). Dobrowolne badanie kosztów nieruchomości przez biegłego rewidenta. W: A. Łakomiak (red.), *Gospodarka nieruchomościami* (s. 9-21). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

Streszczenie: Biegły rewident, audytor badający sprawozdanie finansowe poprzez przeprowadzenie odpowiednich procedur, sprawdza, czy dane finansowe w nim ujęte są prawdziwe. Znajomość procedur wyznaczyła cel badawczy artykułu. Było nim określenie czynności w procesie uwiarygodniania przez audytora kosztów nieruchomości zaprezentowanych w sprawozdaniu finansowym. W celu realizacji artykułu przeanalizowano procedury wykonywane przez audytora podczas weryfikacji sprawozdania finansowego, a w szczególności podejście do uwiarygodniania przedstawionych w nim kosztów nieruchomości wybranego podmiotu za lata 2018-2021. Skoncentrowano się na bilansie oraz rachunku zysków i strat. W wyniku przeglądu dokumentów ustalono, że jedynym obszarem działalności badanego podmiotu – towarzystwa budownictwa społecznego, jest gospodarowanie nieruchomościami. Wynioskowano, że wszystkie koszty występujące w spółce są kosztami nieruchomości. Biegły wybrał próbki dla poszczególnych rodzajów kosztów i sprawdził poprawność ich ujęcia na podstawie źródłowych dokumentów księgowych. Nie stwierdził żadnych nieprawidłowości w zakresie kwalifikacji kosztów nieruchomości oraz sporządzania rachunku zysków i strat. Zwrócił jednak uwagę na koszty, które charakteryzowały się największą dynamiką wzrostu, czyli na wynagrodzenia oraz usługi obce.

Słowa kluczowe: badanie sprawozdania finansowego, biegły rewident, koszty, nieruchomości

1. Wstęp

Istnieją w przestrzeni gospodarczej podmioty, które zajmują się dostarczaniem lub zarządzaniem przestrzeniami do zamieszkania. Posiadają one różną formę prawną. Mogą być zobligowane do sporządzania sprawozdania finansowego, które musi być lub na zasadzie dobrowolności może zostać poddane weryfikacji przez audytora. Przykładem takich podmiotów są spółdzielnie mieszkaniowe i wspólnoty, świadczą-

ce podobne usługi dla mieszkańców lokali zlokalizowanych w budynkach tych podmiotów. Obiekty te są źródłem kosztów generowanych przez wielu lokatorów, zatem istnieje potrzeba indywidualnego identyfikowania, grupowania i rozliczania tych kosztów. Przedmiotem zainteresowania opisanym w niniejszej pracy było w związku z tym zbadanie kosztów nieruchomości, które ujmuje się w sprawozdaniu finansowym. Jest ono cennym źródłem informacji dla osób zarządzających, lokatorów, członków spółdzielni mieszkaniowych oraz wspólnot mieszkaniowych.

Jednym z podmiotów udostępniających lokale mieszkalne są towarzystwa budownictwa społecznego – jednostki, które zgodnie z polityką państwa mają zaspokajać potrzeby mieszkalnictwa. Organem je powołującym są jednostki samorządu terytorialnego. Przygotowują one sprawozdanie finansowe za dany rok obrotowy i składają je do Krajowego Rejestru Sądowego. Nie mają jednak obowiązku weryfikacji sprawozdania finansowego przez audytora, jednak mogą zlecić tę czynność dobrowolnie w celu sprawdzenia poprawności danych prezentowanych w sprawozdaniu finansowym (Szczepaniak, 2023, s. 89).

Celem artykułu było wyznaczenie czynności w procesie uwiarygodniania przez audytora kosztów nieruchomości zaprezentowanych w sprawozdaniu finansowym. Zostało postawione pytanie badawcze: na czym polega badanie kosztów nieruchomości w towarzystwie budownictwa społecznego. Cel zrealizowany został na postawie przeglądu literatury, aktów prawnych oraz analizy danych empirycznych pochodzących z Sycowskiego Towarzystwa Budownictwa Mieszkaniowego Sp. z o.o. (Sycowskie TBS Sp. z o.o.).

2. Planowanie badania sprawozdania finansowego oraz badanie zasadnicze

Kluczowy biegły rewident – partner odpowiedzialny za przyjęcie zlecenia – ma obowiązek upewnienia się, że w sprawie akceptacji nowego klienta i kontynuacji współpracy z nim zostały zastosowane odpowiednie procedury. Wymogi ich przeprowadzenia i dokumentowania, a także przyjęcia zlecenia wynikają z następujących rozporządzeń i aktów prawnych (Burnos, 2005):

- kodeksu etyki IFAC;
- Międzynarodowych Standardów Kontroli Jakości 1;
- Międzynarodowego Standardu Badania 220;
- ustawy o biegłych rewidentach;
- rozporządzenia 537/2014.

W zakresie przyjmowania albo kontynuacji zlecenia należy rozważyć takie aspekty, jak m.in. niezależność firmy audytorskiej wobec klienta. Firma audytorska, biegły rewident oraz członkowie zespołu audytorskiego składają oświadczenie o spełnieniu wymogów niezależności przed przystąpieniem do badania. Po wykonaniu wymienionych czynności, po akceptacji zlecenia, należy przejść do procesu planowania badania sprawozdania finansowego (PIBR, 2015) .

Pierwszym etapem w planowaniu atestacji sprawozdania finansowego jest podpisanie umowy. Następnie należy przejść do kolejnego – planowania, czyli wstępnego przeglądu jednostki zlecającej. Poznanie jednostki i jej otoczenia pozwala na zrozumienie jej codziennego funkcjonowania. Z perspektywy badania pozwala to określić, które obszary mają wpływ na sporządzane sprawozdania finansowe, a jednocześnie dokładniej je zaplanować.

Kolejnym etapem jest wstępny przegląd analityczny. Podczas jego realizacji powinny zostać zastosowane procedury analityczne w zakresie tzw. procedur oceny ryzyka. Są one brane pod uwagę, aby zidentyfikować i ocenić ryzyko wystąpienia zniekształceń. Dzięki nim biegły jest w stanie określić zakres, czas przeprowadzenia i kierunek badania. Następnie jest konieczne wstępne poznanie jednostki. Na tym etapie biegły musi uzyskać dowody, które potwierdzą przyjęte przez kierownictwo założenie o kontynuacji działalności przy sporządzaniu i prezentacji sprawozdania finansowego. Oprócz tego należy stwierdzić, czy istnieje niepewność, co do zdolności jednostki do kontynuacji działalności.

Następnym, trzecim, bardzo ważnym etapem jest ustalenie poziomów istotności dla celów planowania. Biegły rewident może zastosować rodzaje istotności dla (PIBR, 2015):

- sprawozdania finansowego jako całości oraz wykonawczą dla niego;
- konkretnej grupy transakcji, sald kont lub ujawnień oraz wykonawczą dla nich.

W procesie planowania biegły dokonuje osądu wielkości zniekształceń, które zostaną uznane za istotne. Zniekształcenia, w tym pominięcia, uznaje za istotne w momencie, gdy można racjonalnie oczekiwać, że pojedynczo bądź łącznie wpłyną one na decyzje gospodarcze podejmowane na podstawie przedstawianego sprawozdania finansowego. Istotność jest wykorzystywana do oceny wyników przeprowadzonych procedur szczególnie na szczeblu sprawozdania finansowego. Istotność zawsze stanowi element osądu profesjonalnego biegłego rewidenta, ale mimo to należy uzasadnić przyczyny dokonania wyboru poziomu istotności. Wybór odpowiedniego wzorca przez biegłego rewidenta jest zależny od potrzeb użytkowników sprawozdania finansowego w zakresie informacji finansowych. W dokonaniu wyboru mogą być brane pod uwagę następujące czynniki:

- 1) składowe sprawozdania finansowego;
- 2) pozycje, na które użytkownicy sprawozdania finansowego jednostki zwracają szczególną uwagę;
- 3) rodzaj jednostki, etap „w cyklu życia”, branża i środowisko gospodarcze, w którym działa;
- 4) struktura własnościowa jednostki i sposób jej finansowania;
- 5) względne wahania wzorca.

Istotność wykonawcza jest to kwota ustalona przez biegłego rewidenta z zachowaniem zawodowego osądu na poziomie niższym niż istotność dla sprawozdania finansowego jako całości i może być określona na poziomie 60-85% istotności dla sprawozdania finansowego jako całości lub istotności dla transakcji, sald kont lub

ujawnień (PIBR, 2015). Celem przyjęcia tego niższego progu jest ograniczenie do odpowiednio niskiego poziomu prawdopodobieństwa, że łącznie nieskorygowane i niewykryte zniekształcenia przekroczą istotność wyznaczoną dla sprawozdania finansowego jako całości.

Poziom istotności wykonawczej jest uzależniony od poziomu ryzyka istotnego zniekształcenia. Im ryzyko istotnego zniekształcenia jest wyższe tym przyjęty poziom istotności wykonawczej powinien być niższy. Biegły rewident może ustalić próg istotności w postaci pewnej kwoty, poniżej której zniekształcenia mogą być uznane za nieznaczące i nie mieć istotnego wpływu na sprawozdanie finansowe. W praktyce ten próg jest ustalany na poziomie do 5% istotności. Warto podkreślić, że biegły rewident może wyznaczyć poziom istotności dla konkretnych obszarów, jeśli uzna to za konieczne. Choć etap ten często jest pomijany, zdarza się, że dochodzi do zmiany poziomów istotności w trakcie badania. Może wymagać ona korekty z powodu uzyskania nowych informacji, które także wymuszają ocenę ich wpływu na plan badania. Zmiany istotności wykonawczej będą skutkować modyfikacją charakteru, harmonogramu i zakresu procedur badania.

Kolejnym, czwartym etapem jest otrzymanie danych od klienta, a dokładnie bilansu otwarcia oraz danych porównawczych. Celem tego etapu jest uzyskanie pewności, że stany otwarcia i dane porównawcze są (PIBR, 2015):

- 1) ujęte w kompletny i dokładny sposób;
- 2) prawidłowo przedstawione w sprawozdaniu finansowym;
- 3) ujawnione w nim w należyty sposób, zgodnie z ogólnie z przyjętymi zasadami rachunkowości.

Po sprawdzeniu bilansu otwarcia następnym etapem jest ustalenie ryzyka dotyczącego wystąpienia oszustw. Procedura ta ma na celu zidentyfikowanie i ocenę ryzyka – oszacowanie ryzyka zniekształcenia oraz ustalenie właściwej reakcji na wykryte lub domniemane oszustwo zidentyfikowane podczas badania.

Spotkanie z klientem jest kluczowym elementem planowania badania. To właśnie klient dostarcza informacji oraz dokumentacji, które umożliwiają planowanie i przeprowadzenie badania. Komunikacja pomiędzy klientem a biegłym powinna być jasna i rzeczowa ze względu na to, że może wpłynąć na planowanie badania. Wyniki procedur przeprowadzonych na etapie planowania badania determinują sposób przeprowadzenia badania sprawozdania finansowego. Każdy etap planowania wymaga odpowiedniego udokumentowania. Podsumowując, planowanie kontroli sprawozdania finansowego obejmuje wiele działań, a wstępny przegląd pozwala poznać specyfikę branży.

2.1. Sycowskie TBS Sp. z o.o. – podmiot badań

Biegły rewident po zaakceptowaniu zlecenia przechodzi do planowania badania sprawozdania finansowego. Przede wszystkim dokumentuje on wszelkie zagadnienia, które mogą mieć wpływ na zakres badania. Następnie poznaje jednostkę, prze-

prowadząc w tym celu wywiad z kierownictwem oraz innymi osobami. Poznanie podmiotu można podzielić na kilka faz. Wymaga ono wzięcia pod uwagę branżowych, regulacyjnych i innych czynników zewnętrznych. Pod tymi określeniami kryją się zagadnienia, w kontekście których można postawić wiele pytań, np. jak funkcjonuje rynek, w którym działa podmiot; czy działalność, którą prowadzi, jest cykliczna oraz jaką technologię stosuje przy wytwarzaniu swoich produktów; jakie przyjmuje ramowe założenia sprawozdawczości finansowej i rozwiązania typowe dla danej branży. Po zapoznaniu się ze specyfiką jednostki następuje wstępny przegląd analityczny. Gdy biegły rewident ustali poziomy istotności dla celów planowania, przechodzi do porównania danych z zestawienia obrotów i sald bilansu otwarcia badanego roku, które otrzymał od podmiotu. Do tych dokumentów pozyskuje egzemplarz podpisanego sprawozdania finansowego za poprzedni rok i upewnia się, że są one zgodne. Następną procedurą na etapie planowania jest spotkanie biegłego wraz z kadrą kierowniczą i ustalenie harmonogramu przeprowadzenia badania zasadniczego. Rewident podejmuje także inne procedury, aby weryfikowanie sprawozdania finansowego było kompletne oraz wiarygodne. Musi on uzyskać pewność, że jednostka przestrzega prawa, a także, że sprawozdanie jest zgodne ze sprawozdaniem z działalności. Po przeprowadzeniu wymienionych czynności następuje już końcowy etap atestacji, a na tym etapie ustalenie końcowych procedur badania.

Procedurami końcowymi są: konsultacja zagadnień (które tego wymagają) z podmiotem zlecającym badanie, ostateczny przegląd analityczny, sporządzenie zbiorczego zestawienia zniekształceń, zebranie pisemnych oświadczeń od kierownictwa, że wywiązał się on ze swojej odpowiedzialności za sporządzenie sprawozdania finansowego oraz kompletności przekazania dokumentów biegłemu rewidentowi. Na tym etapie audytor ocenia, czy uzyskał wystarczającą pewność, że sprawozdanie finansowe nie jest istotnie zniekształcone. Następnie upewnia się, że wszystkie informacje, które uzyskał od kierownictwa, są wiarygodne, kompletne i czy coś nie zostało zatajone.

Po przejściu wszystkich etapów następuje zakończenie badania zasadniczego oraz podsumowanie jego wyników. Także wykonanie zlecenia podlega kontroli. Czynnością zamykającą jest przekazanie klientowi listy spraw, które może rozważyć, tj. proponowane zmiany w działalności lub w procedurach. Rozpatrywany podmiot, Sycowski TBS Sp. z o.o., nie miał obowiązku poddawania weryfikacji sprawozdania finansowego przez biegłego rewidenta, jednak zarząd spółki postanowił zlecić sprawdzenie kosztów, które wykazano w sprawozdaniu finansowym spółki. Badanie kosztów dotyczyło lat 2018-2021.

Biegły rewident, po zaakceptowaniu zlecenia i podpisaniu umowy, zaczął przeprowadzać audyt. W pierwszej kolejności zapoznał się z działalnością spółki oraz przedstawił procedury, które miały na celu zaplanowanie przeprowadzania badania zasadniczego.

Sycowska spółka działa na podstawie przepisów prawa: Ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2020 r., poz. 1526 z późn. zm.), Usta-

wy z dnia 21 czerwca 2001 r. O ochronie prawa lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2020 r., poz. 611 z późn. zm.), zwanej dalej Ustawą o ochronie praw lokatorów, Ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. 1997 nr 9, poz. 43) oraz postanowień aktu założycielskiego Sycowskiego TBS Sp. z o.o., jak i innych przepisów prawa. Przedmiotem działania spółki jest budowanie domów mieszkalnych i ich eksploatacja na zasadach najmu. Grupą najemców są osoby średniozamożne.

Planowanie badania rozpoczęto od skompletowania dokumentacji, poprzedzonego załączeniem podpisanej umowy badania. Następnie biegły rozpoczął lustrację spółki i zapoznał się z jej działalnością. Poznawanie jednostki podzielone zostało na kilka obszarów. Pierwszy obszar to branżowe, regulacyjne i inne czynniki zewnętrzne. Dla spółki ważne są ogólne warunki gospodarcze, inflacja, a także regulacje prawne. Kolejnymi obszarami były: charakter jednostki, sposób doboru i zastosowania polityk rachunkowości przez jednostkę, cele, strategie oraz związane z tym ryzyko, pomiar i przegląd finansowych wyników działalności jednostki, środowisko kontroli, proces oceny ryzyka, system informacyjny oraz monitorowanie kontroli.

Biegły podjął rozmowę z kierownictwem, w trakcie której odbywał się jednocześnie proces identyfikacji i oceny ryzyka na poziomie sprawozdania finansowego. Następna rozmowa dotyczyła rachunkowości w jednostce, a podjęta została z kierownictwem oraz osobami odpowiedzialnymi za finanse spółki. Z kierownictwem ustalono także zakres doświadczeń i wiedzy posiadanych przez osoby prowadzące działalność, pytano o częstotliwość zmiany kierownictwa, podejście do sprawozdawczości i płynności finansowej, a także o pozycję finansową klienta, presję na utrzymanie poziomu zysku i historię naruszeń przepisów prawa. Ważna była też ocena uczciwości kierownictwa. Wywiady z osobami zarządzającymi pozwoliły na wyciągnięcie następujących wniosków: doświadczenie oraz wiedza kierownictwa są na odpowiednim poziomie, aby osoby te mogły prowadzić działalność, zatrudnienie jest stabilne, nie ma presji na utrzymanie zysku ze względu na specyfikę spółki, nie ma historii naruszeń prawa. Ryzyko na poziomie sprawozdania finansowego w tej grupie określono jako niskie.

Kolejną grupą pracowniczą poddaną ocenie i z którą rozmawiano były osoby odpowiedzialne za księgowość, czyli rachunkowość w spółce. W tej grupie wzięto pod uwagę następujące czynniki: kompetencje i postawy pracowników, prawdopodobieństwo wystąpienia omyłkowych, nieadekwatnych lub spóźnionych informacji finansowych, liczbę korekt dokonanych pod koniec roku obrachunkowego, częstotliwość wystąpienia transakcji trudnych do zbadania, poziom niepewności w szacunkach, strukturę organizacji rachunkowości, nowe zasady polityki rachunkowości, a także dowody, które wskazują na problemy w zapisach księgowych. W trakcie rozmowy i po jej przeprowadzeniu określono w tym zakresie niski poziom ryzyka ze względu na kompetencje osób odpowiedzialnych za rachunkowość. Jednostka nie wprowadzała nowych zasad polityki rachunkowości.

Ostatnim badanym obszarem było środowisko operacyjne. W tej kwestii rozmawiano z kadrą zarządzającą. W analizie uwzględniono takie sprawy, jak oskarżenia lub pozwy wobec spółki, zagrożenia związane z główną działalnością, plany dotyczące inwestowania. Z informacji otrzymanych od zarządu spółki wynika, że nie była podmiotem pozewów i oskarżeń. Nastąpiła jednak identyfikacja ryzyka dotyczącego zagrożenia związanego z główną działalnością. Ryzyko, które zostało tutaj zidentyfikowane, to możliwość zrezygnowania przez inne podmioty z usług spółki, czyli z zarządzania nieruchomościami. Może wystąpić również ryzyko wynikające z zaleganiem z czynszami przez osoby wynajmujące lokale.

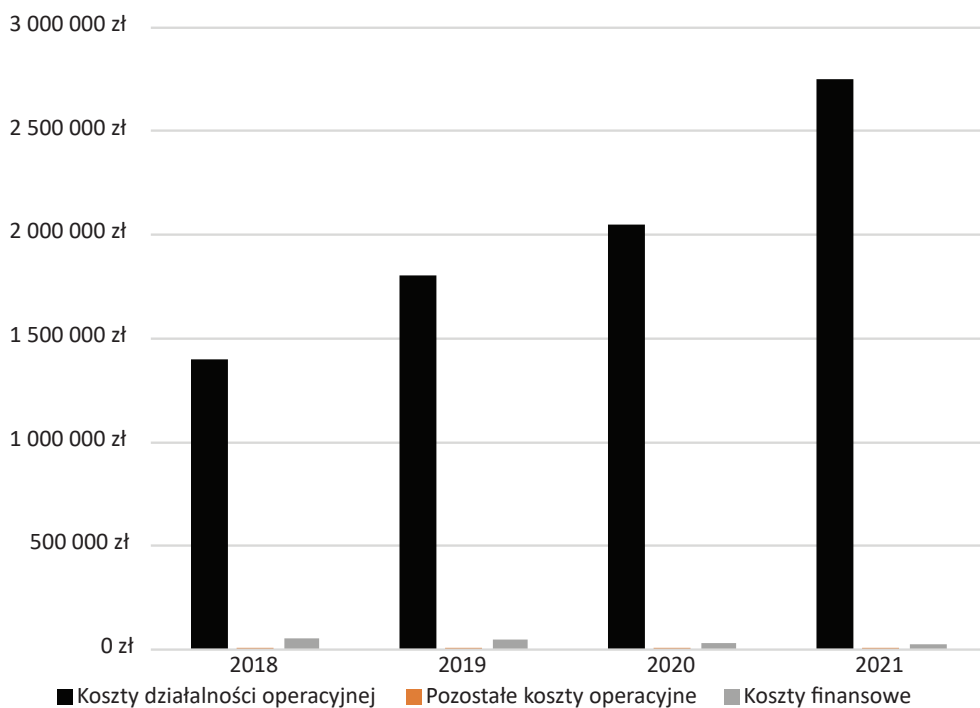
Po identyfikacji ryzyka nieodłącznego, związanego ze sprawozdaniem finansowym, nastąpiła identyfikacja na poziomie stwierdzeń dla grup transakcji, sald kont oraz ujawnień. Ryzyka te są identyfikowane na podstawie procedur, takich jak wstępny przegląd analityczny, wstępne rozpoznanie założenia o kontynuacji działalności oraz na podstawie przeprowadzonych procedur i ich wyników na każdym etapie badania.

Wstępny przegląd analityczny polega na zastosowaniu procedur analitycznych w zakresie oceny ryzyka. Po rozmowie z kierownictwem spółki nie ujawniono nadzwyczajnych zdarzeń gospodarczych, które mogą mieć wpływ na kształt sprawozdania finansowego. Natomiast poproszono spółkę o dostarczenie sprawozdania finansowego z lat 2018-2021 oraz zestawienie obrotów i sald za ten okres. Biegły rewident porównał dane, na początek bilanse zamknięcia oraz bilanse otwarcia – wszystkie salda się zgadzały. Nie było różnic między nimi. Zestawiono pozycje bilansu z lat 2018-2021, aby ustalić, jak poszczególne pozycje się zmieniły na ich przestrzeni. Zmiany w aktywach i pasywach nie wskazywały szczególnych zmian. Spółka w badanym okresie nie zaczęła żadnej inwestycji długoterminowej.

Po przeprowadzeniu wszystkich procedur z planowania badania nastąpiło badanie zasadnicze, w którym biegły rewident przeprowadził procedury wiarygodności dla poszczególnych pozycji sprawozdania finansowego. Zlecono badanie kosztów. Spółka nie prowadziła działalności pobocznej i dlatego wszystkie koszty prezentowane w rachunku zysków i strat były kosztami zarządzanych nieruchomości. Na te koszty składały się koszty działalności operacyjnej, pozostałe koszty operacyjne i koszty finansowe. Z analizy rachunku zysków i strat wynikało, że największy udział w kosztach miały te, które związane były z działalnością operacyjną (rys. 1).

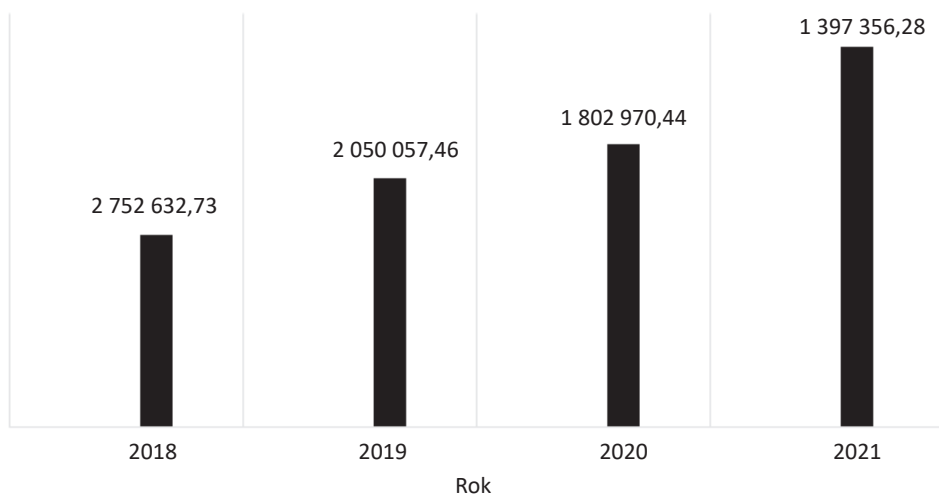
W związku z tym, że największy udział w kosztach mają koszty działalności operacyjnej, biegły rewident zdecydował, że analizie poddano właśnie te koszty. W latach 2018-2021 koszty działalności operacyjnej przedstawiały się jak na rys. 2.

Biegły rewident przeprowadzając analizę kosztów, zauważył, że mają one tendencję wzrostową. Największy wzrost kosztów działalności operacyjnej był w 2021 roku w stosunku do roku 2020. Następnie przeprowadził on szczegółową analizę kosztów. Do kosztów działalności operacyjnej zaliczył: amortyzację, zużycie materiałów i energii, usługi obce, podatki i opłaty, wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia oraz pozostałe koszty rodzajowe (rys. 3).



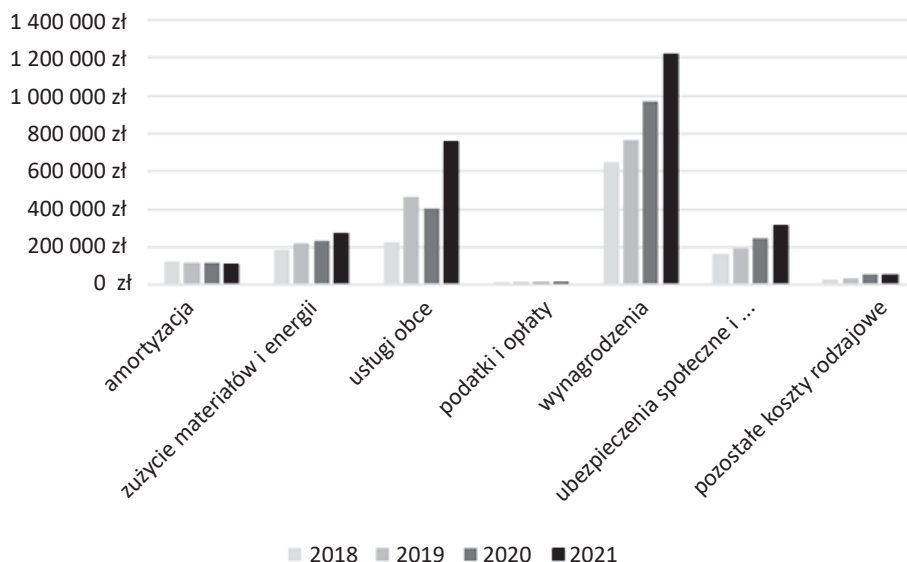
Rys. 1. Koszty działalności nieruchomości w latach 2018-2021

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdania finansowego Spółki.



Rys. 2. Koszty działalności operacyjnej w latach 2018-2021

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdania finansowego Spółki.



Rys. 3. Podział kosztów operacyjnych w latach 2018-2021

Źródło: opracowanie własne na podstawie rachunku zysków i strat Spółki.

Największą część kosztów stanowiły wynagrodzenia oraz usługi obce (rys. 3). Wzrost w tych grupach kosztów w całym badanym okresie był największy i wynosił odpowiednio 189% oraz 330%. Biegły rewident założył, że wzrosty kosztów wynagrodzeń oraz usług obcych były skutkiem niestabilnej sytuacji gospodarczej kraju związanej z inflacją oraz pandemią COVID-19.

Podczas kolejnego etapu badania biegły rewident przeprowadził testy analityczne w celu potwierdzenia prawdziwości danych. Szczególną uwagę zwrócił na wynagrodzenia oraz usługi obce, gdzie zaobserwował ich znaczny wzrost.

Na początku poddał weryfikacji amortyzację. Poprosił o zestawienie środków trwałych oraz zestawienie obrotów i sald, a także politykę rachunkowości jej dotyczących. Najpierw sprawdził zgodność zestawienia obrotów i sald oraz wartości amortyzacji. Potem wybrał próbkę – kierując się wybranymi pozycjami, poprosił o dokumentację, aby sprawdzić poprawność naliczania dla danego środka trwałego amortyzacji. Wszystkie rozliczenia były poprawne i zgodne z polityką rachunkowości, a także z obowiązującymi przepisami prawa.

Kolejną grupą kosztów poddanych analizie było zużycie materiałów i energii na podstawie zestawienia obrotów i sald dla kont, na których są odpowiednio księgowane operacje gospodarcze. Po ustaleniu ich zgodności z danymi z rachunku zysków i strat biegły rewident wybrał próbkę w celu weryfikacji poprawności. W celu potwierdzenia wiarygodności danych, badający poprosił o faktury dla wybranych pozycji, a także umowy z dostawcami usług, na podstawie których spółka otrzyma-

wała faktury, jak również potwierdzenia przelewów z wyciągów bankowych. Wyniki procesu sprawdzania nie wzbudziły wątpliwości biegłego co do poprawności danych.

Podatki i opłaty stanowiły niewielką część kosztów i z racji tego, że audytor badał koszty nieruchomości, zweryfikował podatek od nieruchomości, który spółka miała obowiązek uiszczać. W tym celu poprosił spółkę o pisma otrzymane z urzędu właściwego dla umiejscowienia nieruchomości oraz potwierdzenia dokonanych przelewów z wyciągów bankowych. Wszystkie dokumenty oraz dowody były zgodne.

Kolejną kategorią kosztów były pozostałe koszty rodzajowe, w skład których wchodzi odpis aktualizujący należności. Biegły poprosił o listę kontrahentów, którzy nie uregulowali swoich zobowiązań i porównał ją z kwotą dokonanego odpisu, jednak spółka nie posiadała regulaminu windykacji należności. W tym momencie biegły zaznaczył tę nieprawidłowość, która według niego w późniejszych latach może wpłynąć na kształt sprawozdania finansowego.

Następnie biegły przeszedł do weryfikacji tych pozycji, które wykazywały największe różnice w kwotach, czyli do wynagrodzeń oraz usług obcych. Dla tych ostatnich zostały wybrane próbki. Biegły sprawdził faktury kosztowe, potwierdzenia przelewów na wyciągach bankowych i, jeśli nie były to jednorazowe usługi, umowy z podmiotami je świadczącymi. Po analizie otrzymanych danych i potwierdzeń, wybrane losowo pozycje kosztów były zgodne z dokumentacją. Biegły dokonał analizy usług obcych i wywnioskował, że wzrosty, które się pojawiły, były spowodowane pandemią COVID-19, a także podniesieniem cen usług przez osoby je świadczące.

Ostatnimi analizowanymi kategoriami były wynagrodzenia i ubezpieczenia społeczne oraz inne świadczenia. Koszty wynagrodzeń wykazały znaczący wzrost, lecz narzuty na wynagrodzenia tego nie przedstawiały. Zaniepokoiło to biegłego rewidenta, który swoje wątpliwości skonsultował z osobą odpowiedzialną za płace i sprawy kadrowe. Wzrost wynagrodzeń nastąpił z powodu zatrudnienia nowych osób, a także podwyżek wynagrodzenia minimalnego. Narzuty na wynagrodzenia nie wzrosły proporcjonalnie ze względu na to, że zatrudniono osoby na umowę zlecenie, które miały status studenta, co zwalniało je z obowiązku opłacenia składek na ubezpieczenie społeczne. Dla potwierdzenia tych słów biegły przeanalizował zestawienie, które potwierdziłoby przeprowadzoną rozmowę oraz wybrał próbkę, na podstawie której zweryfikował paski wynagrodzeń dla danych pracowników, umowy z nimi, a także potwierdzenia przelewów. W przypadku narzutów na wynagrodzenie do wybranej próbki biegły poprosił o wybrane deklaracje, które złożono do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz potwierdzenia przelewów. Kwoty były zgodne, nic nie wzbudziło zaniepokojenia.

Po przeprowadzeniu badania biegły przedstawił zarządowi spółki oraz prezesowi swoje wyniki. Nie stwierdzono znaczących odchyień oraz błędów, które wpłynęłyby na kształt sprawozdania finansowego. Operacje, które zostały ujęte w księgach, były ujmowane prawidłowo i nie można było stwierdzić istotnych niekształceń. W zaleceniach biegły rewident jedynie zaznaczył, że proponuje wprowa-

dzenie regulaminu windykacji należności, co w przyszłości mogłoby zmniejszyć wartość odpisu aktualizujące należności. W odniesieniu do kosztów zarekomendował zwrócenie uwagi na problem wysokiego przyrostu dwóch rodzajów kosztów, czyli wynagrodzeń oraz usług obcych. W celu ich zmniejszenia doradził analizę umów z kontrahentami oraz struktury zatrudnienia pracowników.

Po przeprowadzeniu badania, zgodnie z krajowymi standardami, biegły rewident sporządził sprawozdanie na piśmie, w sposób jasny i jednoznaczny. Sprawozdanie takie ma określoną formę, zgodną z art. 83 Ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym (Dz.U. z 2017 r., poz. 1089 z późn. zm.).

Jako pierwsze w sprawozdaniu określa się strony – jednostkę badającą oraz podmiot, który podlegał badaniu. Następnie wskazuje się przedmiot badania, dzień bilansowy weryfikowanego sprawozdania finansowego oraz okresy podlegające badaniu. Kolejno pokazywane są zasady (polityka) rachunkowości. Po ich ustaleniu opisany zostaje zakres badania z uwzględnieniem standardów. Obowiązkowym elementem sprawozdania jest podpis biegłego rewidenta – imię i nazwisko oraz numer w rejestrze. W kolejnej części biegły wydaje opinię dotyczącą tego, czy dane przedstawione w sprawozdaniu finansowym są poprawne i zgodne z zasadami (polityką) rachunkowości, a także z przepisami prawa co do formy i treści.

Opinie, które są wyrażone w sprawozdaniu biegłego rewidenta dzielą się na opinie niezmodyfikowane oraz opinie zmodyfikowane. Opinie niezmodyfikowane to:

- opinia bez zastrzeżeń;
- opinia bez zastrzeżeń z uzupełniającym objaśnieniem dotyczącym zagadnień w treści sprawozdania finansowego;
- opinia bez zastrzeżeń z uzupełniającym objaśnieniem dotyczącym zagadnień niezamieszczonym w treści sprawozdania finansowego.

Opinie zmodyfikowane to:

- opinie wydane z zastrzeżeniem dotyczące istotnych zniekształceń;
- opinie z zastrzeżeniem ze względu na brak możliwości zebrania wystarczających i odpowiednich dowodów badania;
- opinie negatywne.

Może też nastąpić odstąpienie od wyrażenia opinii.

W przeprowadzonej atestacji w Sycowskim TBS biegły rewident wydał opinię bez zastrzeżeń, ponieważ we wszystkich aspektach sprawozdanie finansowe sporządzono prawidłowo.

3. Zakończenie

Atestacja sprawozdania finansowego podmiotu gospodarczego jest procesem łączącym w sobie wiele zagadnień. Jest ona istotna dla funkcjonowania podmiotu, ponieważ pozwala ocenić rzetelność prowadzenia ksiąg rachunkowych, a co za tym idzie – kondycji finansowej jednostki.

Celem artykułu było wyznaczenie czynności w procesie uwiarygodniania przez audytora kosztów nieruchomości zaprezentowanych w sprawozdaniu finansowym. Udzielono odpowiedzi na pytanie badawcze, które dotyczyło tego, na czym polega badanie kosztów nieruchomości. Na podstawie danych ogólnodostępnych oraz empirycznych przedstawiono dobrowolnie zlecone badanie sprawozdania finansowego kosztów nieruchomości. Wykorzystano przykład Sycowskiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego Sp. z o.o. za lata 2018-2021. Przeanalizowano proces atestacji sprawozdania finansowego. Poddano analizie bilans i rachunek zysków i strat. W wyniku przeprowadzonych czynności ustalono, że jedynym obszarem działalności spółki jest gospodarowanie nieruchomościami. Pozwoliło to stwierdzić, że wszystkie koszty podmiotu są kosztami nieruchomości. Biegły rewident, na podstawie zestawień obrotów i sald w latach 2018-2021, wybrał próbki dla poszczególnych rodzajów kosztów i sprawdził poprawność ich ujęcia na kontach księgowych, analizując otrzymane dokumenty księgowe oraz rachunki zysków i strat. Nie stwierdził żadnych nieprawidłowości w zakresie kwalifikacji i wysokości kosztów nieruchomości oraz sporządzania rachunku zysków i strat. Rekomendował zwrócenie uwagi na koszty, które charakteryzowały się największą dynamiką wzrostu, tj. na wynagrodzenia oraz usługi obce. Biegły rewident zarekomendował szukanie alternatywnych rozwiązań w celu zmniejszenia dynamiki ich wzrostu.

Literatura

- Burnos, K. (2005). *Stosowanie MSB w praktyce – część I. Procedury wstępne, planowanie i oszacowanie ryzyka*. Centrum Edukacji PIBR.
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 lipca 2020 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2020 r., poz. 1526 z późn. zm.)
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2020 r., poz. 611 z późn. zm.)
- Polska Izba Biegłych Rewidentów [PIBR]. (2015). *Przewodnik MSB – procedury*. Wydanie II. Centrum Edukacji PIBR.
- Szczepaniak, A. (2023). Rachunek przepływów pieniężnych w ocenie sytuacji finansowej i majątkowej podmiotów gospodarczych na przykładzie nieruchomości z perspektywy biegłego rewidenta i innych zawodów. W: A. Łakomski (red.), *Gospodarka nieruchomościami* (89-103). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Ustawa z dnia 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym (Dz.U. z 2017 r., poz. 1089 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 12 kwietnia 2024 r. o zmianie ustawy o rachunkowości oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2024 r., poz. 619 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. 1997 nr 9, poz. 43)

Voluntary Examination of Real Estate Costs by a Certified Auditor

Abstract: The auditor examining the financial statements checks whether the financial data presented in the document are true by carrying out appropriate procedures. The aim of the audit was to determine important activities in the process of authenticating the real estate costs presented in the financial statements by the auditor. The procedures performed by the auditor during the verification of the financial statements were analyzed, in particular the process of authenticating the presented real estate costs of the selected entity for the years 2018-2021 by the statutory auditor. The focus was on the balance sheet and profit and loss account. As a result of the review of these documents, it was established that the only area of activity of the examined entity – towarzystwo budownictwa społecznego – is real estate management. It was concluded that all costs occurring in the company are real estate costs. The expert selected samples for individual types of costs and checked the correctness of their recognition based on source accounting documents. No irregularities were found in the classification of real estate costs and in the preparation of the profit and loss account. However, he drew attention to the costs that were characterized by the highest growth dynamics, i.e., salaries and external services.

Keywords: audit of financial statements, statutory auditor, cost, real estate

Oliwia Lipowczan

e-mail: oliwialipowczan@gmail.com

ORCID: 0009-0002-1073-3294

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Analiza różnic w opodatkowaniu górnictwa – podatek od wydobywania kopalin a podatek od nieruchomości

DOI: 10.15611/2024.11.5.02

JEL Classification: H21, H23, K34, Q38

© Oliwia Lipowczan

Praca opublikowana na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa-Na tych samych warunkach 4.0 Międzynarodowe (CC BY-SA 4.0). Skrócona treść licencji na <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.pl>

Cytuj jako: Lipowczan, O. (2024). Analiza różnic w opodatkowaniu górnictwa – podatek od wydobywania kopalin a podatek od nieruchomości. W: A. Łakomik (red.), *Gospodarka nieruchomościami* (s. 22-33). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

Streszczenie: W niniejszym opracowaniu poddano analizie zasady opodatkowania sektora górnictwa w Polsce, koncentrując się na porównaniu podatku od wydobywania kopalin i podatku od nieruchomości. Celem artykułu było wskazanie wpływu różnych form opodatkowania na działalność przedsiębiorstw górniczych oraz ich implikacji dla polskiej gospodarki. W pierwszej części omówiono podatek od nieruchomości oraz orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, które wyłączały niektóre obiekty z obowiązku podatkowego. Następnie przedstawiono przepisy podatkowe odnoszące się do sektora górnictwa, aby pokazać ich negatywny wpływ na jedynego w Polsce płatnika podatku od wydobywania kopalin oraz związane z tym kontrowersje. Stwierdzono, że istnieje potrzeba dalszych badań i reform systemu opodatkowania sektora górnictwa, aby stworzyć bardziej zrównoważony i efektywny system podatkowy. Analiza wykazała złożoność i wątpliwości związane z opodatkowaniem górnictwa oraz konieczność dalszych prac i zmian legislacyjnych.

Słowa kluczowe: opodatkowanie sektora górnictwa, podatek od wydobywania kopalin, podatek od nieruchomości, KGHM, przepisy podatkowe

1. Wstęp

Początki polskiego górnictwa sięgają czasów wcześniejszych niż istnienie państwa polskiego (Gągor, b.d.). Polska to nie tylko miejsce złóż srebra. Węgiel jest niezwykle ważnym surowcem dla Polaków, zarówno w aspekcie historycznym, jak i gospodarczym. Obecnie w Polsce funkcjonuje ok. 1300 kopalni, zajmujących się wydobywaniem srebra i węgla kamiennego, a także złota, miedzi, ropy naftowej i wielu innych surowców (Kopalniasrebra.pl, 2024).

Ze względu na znaczący wpływ górnictwa na polską gospodarkę, uzasadnione jest ściśle uregulowanie tej branży przepisami prawnymi. Zgodnie z ustawą Prawo geologiczne i górnicze z 9 czerwca 2011 r. (Dz.U. z 2024 r., poz. 834 z późn. zm.): „zakład górniczy to wyodrębniony technicznie i organizacyjnie zespół środków, służący działalności wydobywczej”, czyli do bezpośredniego wydobywania kopalin ze złóż. W przypadku podziemnych zakładów górniczych zajmujących się wydobyciem węgla kamiennego, zakład ten obejmuje również przygotowanie wydobytej kopalin do sprzedaży, podziemne magazynowanie substancji, składowanie odpadów lub dwutlenku węgla, a także wyrobiska górnicze, obiekty budowlane, urządzenia oraz instalacje (Osiński, 2022). W kwestii opodatkowania zakładów górniczych okazało się, iż podatek od nieruchomości, opisany w Ustawie z dnia 12 stycznia 2012 r. o podatkach i opłatach lokalnych, nie jest wystarczająco precyzyjny (Dz.U. z 2023 r., poz. 70 z późn. zm.).

Wydobycie kopalin nie jest ujęte w Ustawie o opodatkowaniu nieruchomości, a definicje budynku oraz budowli nie są sformułowane wystarczająco klarownie, co na przestrzeni lat doprowadziło do powstania sporów dotyczących zakresu przedmiotów objętych podatkiem od nieruchomości. Dążenie do jak najdokładniejszego uregulowania górnictwa w polskim prawie zaowocowało wprowadzeniem stosunkowo nowego, biorąc pod uwagę długą historię polskiego górnictwa, podatku od wydobycia niektórych kopalin. Podatek ten jest podatkiem dochodowym, zatem ma na celu generowanie dochodów budżetowych (Druk nr 144, 2012). Pomimo licznych kontrowersji, poprawek w ustawie oraz głosów sprzeciwu, Ustawa o podatku od wydobycia niektórych kopalin pozostaje aktualna do dziś. W niniejszym artykule przeanalizowane zostały kluczowe aspekty owej ustawy oraz jej implikacje dla polskiej gospodarki, a także porównano zakresy – przedmiot opodatkowania – co dla tych podatków jest wspólne, a co rozłączne.

Celem niniejszego opracowania było wskazanie wpływu różnych form opodatkowania na działalność przedsiębiorstw górniczych oraz ich implikacji dla polskiej gospodarki. Przeprowadzona została analiza regulacji prawnych dotyczących opodatkowania górnictwa w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem podatku od wydobycia niektórych kopalin oraz podatku od nieruchomości. Pytanie badawcze, jakie postawiono, brzmiało: Jakie są kluczowe różnice dotyczące opodatkowania wydobycia kopalin w porównaniu z podatkiem od nieruchomości w kontekście polskiego sektora górniczego i jakie wynikają z tego implikacje? Dokładne omówienie tych aspektów miało na celu przyczynić się do lepszego zrozumienia skomplikowanego systemu opodatkowania w polskim sektorze górniczym oraz dostarczyć użytecznych wniosków zarówno dla teoretyków, jak i praktyków zajmujących się gospodarką i prawem podatkowym.

2. Podatek od nieruchomości w działalności wydobywczej

Podatek od nieruchomości jest opisany w Ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2023 r., poz. 70 z późn. zm.). Gmina jako aktywny podmiot tego podatku jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego i używa środków administracyjnych do ściągania należności do budżetu z tytułu tego podatku. Zatem w przypadku, gdy znany jest właściciel przedmiotu opodatkowania, obowiązek podatkowy spoczywa na podmiocie, który jest samoistnym posiadaczem.

W art. 2 ust. 1 ujęto nieruchomości, które są objęte podatkiem od nieruchomości (Dz.U. z 2023 r., poz. 1054 z późn. zm.). Należą do nich:

- grunty,
 - budynki lub ich części,
 - budowle lub ich części związane z prowadzeniem działalności gospodarczej.
- Natomiast nie podlegają temu podatkowi:
- użytki rolne lub lasy, z wyjątkiem tych zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej;
 - nieruchomości będące własnością państw obcych lub organizacji międzynarodowych, o ile spełniają warunki wzajemności (są to nieruchomości przeznaczone na siedziby przedstawicielstw dyplomatycznych, urzędów konsularnych i innych misji korzystających z przywilejów i immunitetów na mocy ustaw, umów lub zwyczajów międzynarodowych);
 - grunty pod wodami powierzchniowymi płynącymi, z wyjątkiem gruntów pod wodami jezior lub zbiorników sztucznych, a także gruntów pod morskimi wodami wewnętrznymi;
 - nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa, które wchodzi w skład Zasobu Nieruchomości, o którym mowa w Ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości.

Pasywnymi podmiotami, czyli podatnikami, są osoby prawne, fizyczne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, które są:

- właścicielami nieruchomości lub obiektów budowlanych,
- samoistnymi posiadaczami nieruchomości lub obiektów budowlanych,
- użytkownikami wieczystymi gruntów,
- posiadaczami nieruchomości lub ich części, lub obiektów budowlanych lub ich części, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego pod pewnymi warunkami.

Ustawodawca na pierwszym miejscu wymienia właściciela nieruchomości lub obiektów budowlanych jako podatnika podatku od nieruchomości. Jednak w sytuacji, gdy przedmiot opodatkowania znajduje się w posiadaniu samoistnym, obowiązek podatkowy spoczywa na samoistnym posiadaczu. Definicja samoistnego posiadacza jest regulowana przez prawo cywilne, a nie podatkowe. Aby dana osoba została uznana za posiadacza samoistnego, musi posiadać rzecz lub nią władać, ale

nie musi mieć do niej tytułu prawnego, który przysługuje właścicielowi (Dewerenda, 2023).

Przedstawione wytyczne wskazują, że kopalnie powinny podlegać opodatkowaniu od nieruchomości. Wynika to z faktu, iż nie zostały one uwzględnione w wyjątkach opisanych w art. 2 Ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (dalej: u.p.o.l.), który precyzuje katalog zwolnień. Można zatem sformułować konkluzję, że grunty, budynki, budowle związane z działalnością wydobywczą podlegają opodatkowaniu, a kopalnie powinny regulować ten podatek. Jednak przytoczona ustawa nie odnosi się do podziemnych wyrobisk ani usytuowanej w nich infrastruktury górniczej. Określenia „budowla” i „grunt” nie zostały zdefiniowane w ustawie, która nie odwołuje się również do żadnego innego aktu prawnego mogącego zawierać definicje budowli i gruntu. W obowiązującym systemie prawnym brakuje także uniwersalnej definicji „budowli” (Etel, 2001). Nasuwa się więc pytanie, jak traktować obiekty budowlane zlokalizowane pod ziemią? W myśl art. 58 Ustawy prawo geologiczne i górnicze: „Obiektami budowlanymi zakładu górniczego są obiekty w rozumieniu prawa budowlanego zlokalizowane w całości na powierzchni ziemi, służące do bezpośredniego wydobywania kopalin ze złoża”. Oznaczałoby to, że cała infrastruktura górnicza znajdująca się w całości bądź częściowo pod powierzchnią ziemi nie powinna podlegać opodatkowaniu. Jednak sytuacja ta jest o wiele bardziej złożona, co zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach (dalej: WSA).

3. Spór o podatek od nieruchomości w kontekście wydobywania kopalin

13 września 2011 roku Trybunał Konstytucyjny rozpatrzył pytanie prawne Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach dotyczące zasad opodatkowania nieruchomości wykorzystywanych do wydobywania kopalin.

3.1. Pytanie prawne

Spółka Węglowa zarzuciła wójtowi naruszenie przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Spór dotyczył klasyfikacji przestrzeni stanowiących części wyrobisk górniczych. Spółka Węglowa argumentowała, że te przestrzenie powinny być uznane za budowlane w rozumieniu przepisów i podlegać opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości. Decyzją z 2008 roku Samorządowe Kolegium Odwoławcze – SKO, podzieliło stanowisko wójta i utrzymało w mocy jego rozstrzygnięcie.

W wyniku wniesionej skargi WSA uznał, że art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. jest przepisem niejasnym, co uniemożliwia sądowi zbadanie zgodności zaskarżonej decyzji z prawem. W jego ocenie zasadność legalności wydanej decyzji wymagało wyjaśnienia, czy obiekty i urządzenia górnicze zlokalizowane w podziemnych wyrobiskach górniczych wykorzystywane przez Spółkę Węglową do prowadzenia działalności gospodarczej podlegały opodatkowaniu na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 3

w związku z art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. Zgodnie z tym artykułem budowle to obiekty budowlane w rozumieniu przepisów prawa budowlanego, które nie są budynkami ani obiektami małej architektury. Ponadto urządzenia budowlane w rozumieniu prawa budowlanego, związane z obiektem budowlanym, umożliwiają użytkowanie obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem. Sąd uznał, że poza sporem w rozpatrywanej sprawie istniała okoliczność, że obiekty i urządzenia górnicze były wykorzystywane do prowadzenia działalności gospodarczej przez Spółkę Węglową.

WSA w Gliwicach wyraził swoje zastrzeżenia co do niejednoznaczności kwestionowanego przepisu Ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. W uzasadnieniu podano, że definicja „budowli” zawarta w tej ustawie odwołuje się ogólnie do przepisów prawa budowlanego. Jednakże nie jest jasne, czy to odesłanie dotyczy wyłącznie Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane czy też innych regulacji prawnych związanych z zagadnieniami budowlanymi, zawartych w różnych aktach normatywnych, w tym w Ustawie z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze. Sąd zwrócił uwagę na konsekwencje dla opodatkowania podatkiem od nieruchomości podziemnych wyrobisk górniczych i zlokalizowanych w nich obiektów i urządzeń wynikające z treści art. 2 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, który wyłącza stosowanie przepisów tej ustawy do wyrobisk górniczych, oraz art. 58 ustawy Prawo geologiczne i górnicze, który definiuje obiekty budowlane zakładu górniczego jako zlokalizowane w całości na powierzchni ziemi i służące do bezpośredniego wydobywania kopaliny ze złoża. Sąd przyznał, że te uregulowania wprowadzają dodatkowe niejasności, dlatego przekierował sprawę do Trybunału Konstytucyjnego (TK, 2011).

3.2. Analiza złożonych problemów interpretacyjnych w kontekście aktów normatywnych

Trybunał Konstytucyjny rozważając sprawę, dostrzegał trudności interpretacyjne wynikające z nakładania się trzech różnych aktów prawnych: Ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, ustawy Prawo budowlane oraz ustawy Prawo geologiczne i górnicze. Aby ocenić zgodność zakwestionowanej regulacji z Konstytucją, szczegółowo przeanalizował przepisy prawne wskazane przez pytający sąd, uwzględniając ich kontekst. Ostatecznie TK wyraził zastrzeżenie, że ustawodawca nie uwzględnił różnic między standardami jednoznaczności i określoności w tych aktach (Dz.U. z 2022 r., poz. 1539 z późn. zm.). Sąd konstytucyjny uznał – odwołując się do przepisów prawa podatkowego, które wymagają wyższego standardu, a następnie odsyłając do przepisów prawa budowlanego, gdzie standard jest niższy – że należy zwerifikować, czy przepisy, do których podmiot kwestionujący ustawę odsyła, spełniają wymagania legislacyjne – nie tylko dla bezpośrednio regulowanej materii, ale także dla materii regulowanej na skutek odesłania. Zaniechanie takiej weryfikacji spowodowało liczne mankamenty, takie jak błędnie sformułowane definicje, nieprecyzyjna terminologia i dwuznaczność w przepisach ustawowych. Zdaniem TK w ocenie zgodności spornego przepisu z ustawą zasadniczą kluczowe jest, aby wąt-

pliwości interpretacyjne miały charakter kwalifikowany. Oznacza to, że jeśli nie można jednoznacznie rozstrzygnąć wątpliwości na podstawie standardowych reguł wykładni prawa, a ich wyjaśnienie wymaga arbitralnych decyzji, to przepis może być uznany za niezgodny z Konstytucją. W przypadku przepisów dotyczących podatków i opłat lokalnych Trybunał uważa, że należy stosować reguły interpretacji, które nie obciążają podatników. Niejasne przepisy podatkowe nie powinny być interpretowane na niekorzyść podatników, a ich analogiczne lub rozszerzone stosowanie jest niedopuszczalne, jeśli prowadziłoby do zwiększenia obciążeń podatkowych (TK, 2011).

3.3. Wyrok

Zastosowanie reguł wykładni doprowadziło TK do wniosku, że opodatkowanie podatkiem od nieruchomości podziemnych wyrobisk górniczych jest wykluczone. Wyrobiska nie są uznawane za obiekty budowlane (urządzenia budowlane) w rozumieniu ustawy Prawo budowlane, a zamiast tego są traktowane jako przestrzenie w nieruchomości gruntowej lub w górotworze powstałe w wyniku prac górniczych. Taki stan rzeczy wynika bezspornie z ustawy Prawo geologiczne i górnicze.

Jednocześnie nie ma przekonujących argumentów przemawiających przeciwko możliwości uznania za przedmiot opodatkowania obiektów i urządzeń zlokalizowanych w podziemnych wyrobiskach górniczych, jeżeli wyrobiska te są wymienione w art. 3 pkt 3 ustawy Prawo budowlane lub innych przepisach tej ustawy razem z instalacjami i urządzeniami. Mogą być one zatem uznane za obiekty budowlane.

W przypadku, gdy omawiane urządzenia nie zostały jednoznacznie wskazane, konieczne jest dowiedzenie, że umożliwiają one użytkowanie obiektu budowlanego zgodnie z jego przeznaczeniem – art. 3 pkt 9 ustawy Prawo budowlane (TK, 2011).

4. Podatek od wydobycia niektórych kopalin

Pół roku po wydanym przez TK wyroku w opisanej sprawie, 2 marca 2012 r. została opublikowana Ustawa o podatku od wydobycia niektórych kopalin (Dz.U. z 2022 r., poz. 1539 z późn. zm.). Uregulowano w niej wydobycie kopalin, które dotychczas (co potwierdził wyrok) nie było opodatkowane, gdyż wyrobiska nie były uznawane za obiekty budowlane, co wynikało z ustawy Prawo geologiczne i górnicze. Według początkowych predykcji podatek miałby zapewnić budżetowi ok. 1,8 mln zł w 2012 r., a w kolejnych latach ok. 2,2 mln zł.

Podatek od wydobycia niektórych kopalin jest elementem systemu fiskalnego w Polsce. Jego celem jest generowanie dochodu dla państwa polskiego, uregulowanie kwestii prawnych opodatkowania wydobycia kopalin, a także zrekompensowanie strat w środowisku w wyniku prac górniczych. W myśl art. 3 przedmiotem opodatkowania podatkiem jest wydobycie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub terytorium wyłącznej strefy ekonomicznej surowców, takich jak: miedź, srebro, gaz

ziemny oraz ropa naftowa. Początkowo artykuł obejmował jedynie miedź i srebro, dopiero od 1 stycznia 2016 r. zawiera również gaz ziemny i ropę naftową.

Podmiotem niniejszej ustawy są osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, w tym spółka cywilna, której współnikom udzielono koncesji na podstawie ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2023 r., poz. 633 z późn. zm.).

Opodatkowanie wymienionych surowców jest uregulowane w dwóch kategoriach: miedzi i srebra oraz gazu ziemnego i ropy naftowej. Pierwsza dotyczy sytuacji, gdy podatnik nie wytwarza koncentratu z wydobytego urobku rudy miedzi. Wtedy podstawę opodatkowania podatkiem w zakresie wydobywania miedzi oraz srebra stanowi ilość miedzi i srebra zawarta w samym urobku danej rudy. W drugiej sytuacji, jeśli podatnik nie produkuje koncentratu z wydobytego urobku rudy miedzi, podstawę opodatkowania podatkiem w zakresie wydobywania gazu ziemnego lub ropy naftowej stanowi wartość wydobytego gazu ziemnego lub wydobytej ropy naftowej.

4.1. Wysokości podatku za dany miesiąc

W tabeli 1 i 2 opisano odpowiednio kryteria przeliczania wysokości podatku na dany miesiąc w zakresie wydobywania miedzi i srebra oraz w zakresie wydobywania gazu ziemnego i ropy naftowej.

Tabela 1. Wysokość podatku za dany miesiąc w zakresie wydobywania miedzi i srebra

Średnia cena	Miedź (zł/t)	Srebro (zł/kg)
Przekracza próg	Średnia cena miedzi > 15 000 zł	Średnia cena srebra > 1200 zł
Stawka podatku	Stawka podatku = $[0,033 \times \text{średnia cena miedzi} + (0,001 \times \text{średnia cena miedzi})^2,5] \times 0,85$ Maksymalna stawka podatku: 16 000 zł/t	Stawka podatku = $[0,125 \times \text{średnia cena srebra} + (0,001 \times \text{średnia cena srebra})^4] \times 0,85$ Maksymalna stawka podatku: 2100 zł/kg
Nie przekracza progu	Średnia cena miedzi $\leq$ 15 000 zł	Średnia cena srebra $\leq$ 1200 zł
Stawka podatku	Stawka podatku = $(\text{średnia cena miedzi} - 12\,000 \text{ zł}) \times 0,374$ Minimalna stawka podatku: 0,5% średniej ceny miedzi	Stawka podatku = $(\text{średnia cena srebra} - 1000 \text{ zł}) \times 0,638$ Minimalna stawka podatku: 0,5% średniej ceny srebra

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Dz.U. z 2022 r., poz. 1539 z późn. zm).

Tabela 1 przedstawia zasady naliczania stawek podatku od miedzi i srebra w zależności od ich średnich cen. Przeliczniki dla tych surowców przedstawiono w zestawieniu, ponieważ wysokości podatków dla nich są obliczane na podobnych zasadach. W przypadku, gdy średnia cena miedzi przekracza 15 000 zł za tonę, a średnia cena srebra przekracza 1200 zł za kilogram, stosuje się odpowiednie wzory do obliczania stawek podatku z ustalonymi maksymalnymi limitami. Jeżeli średnia cena miedzi wynosi 15 000 zł za tonę lub mniej, a średnia cena srebra wynosi

1200 zł za kilogram lub mniej, stawki podatku oblicza się według innych wzorów z określonymi minimalnymi wartościami. Natomiast dla gazu ziemnego i ropy naftowej stosuje się inne systemy przeliczenia (tab. 2).

Tabela 2. Wysokość podatku za dany miesiąc w zakresie wydobycia gazu ziemnego i ropy naftowej

Kategoria	Gaz ziemny	Ropa naftowa
Podstawa obliczenia podatku	Wysokość podatku za dany miesiąc stanowi suma iloczynów: 1. wartości wydobytego gazu ziemnego wyrażonej w złotych oraz stawki podatku określonej w ust. 6 oraz 2. wartości wydobytej ropy naftowej wyrażonej w złotych oraz stawki podatku określonej w ust. 7.	
Wartość wydobycia	Iloczyn ilości wydobytego gazu ziemnego wyrażonej w megawatogodzinach oraz średniej ceny gazu ziemnego.	Iloczyn ilości wydobytej ropy naftowej wyrażonej w tonach oraz średniej ceny ropy naftowej.
Pomiar ilości wydobycia	Ilość wydobytego gazu ziemnego oraz wydobytej ropy naftowej określa się na podstawie pomiarów w punktach wprowadzenia do sieci przesyłowej lub dystrybucyjnej albo z chwilą załadunku na inny środek transportu.	
Stawka podatku	1. 1,5% – wydobycie ze złoża, którego średnia przepuszczalność $\leq 0,1$ milidarcy oraz średnia efektywna porowatość $\leq 10\%$; 2. 3% – wydobycie ze złoża innego niż określone w pkt 1.	1. 3% – wydobycie ze złoża, którego średnia przepuszczalność $\leq 0,1$ milidarcy oraz średnia efektywna porowatość $\leq 10\%$; 2. 6% – wydobycie ze złoża innego niż określone w pkt 1.
Stawki dla wydobycia z dna morskiego	Stosuje się odpowiednio stawki podatkowe określone w ust. 6 pkt 1 oraz w ust. 7 pkt 1.	
Zwolnienia z podatku	Zwalnia się od podatku wydobycie gazu ziemnego z odwiertu rozpoznawczego lub wydobywczego, z którego miesięczne wydobycie gazu ziemnego nie przekracza równowartości 1100 MWh.	Zwalnia się od podatku wydobycie ropy naftowej z odwiertu rozpoznawczego lub wydobywczego, z którego miesięczne wydobycie ropy naftowej nie przekracza 80 ton.

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Dz.U. z 2022 r., poz. 1539 z późn. zm.).

Tabela 2 przedstawia zasady naliczania wysokości podatku za dany miesiąc dla wydobycia gazu ziemnego i ropy naftowej. Podstawa obliczenia podatku opiera się na wartości wydobytego surowca oraz odpowiednich stawkach podatkowych, które to wartości są określane na podstawie ilości wydobytego surowca i jego średniej ceny. Ilość wydobycia mierzy się w punktach wprowadzenia do sieci przesyłowej lub dystrybucyjnej albo przy załadunku na inny środek transportu. Stawki podatkowe różnią się w zależności od przepuszczalności i porowatości złoża oraz wynoszą odpowiednio 1,5% i 3% dla gazu ziemnego oraz 3% i 6% dla ropy naftowej. Dla wydobycia z dna morskiego stosuje się odpowiednie stawki podatkowe. Przewidziane są również zwolnienia z podatku dla wydobycia gazu ziemnego i ropy naftowej z odwiertów, które nie przekraczają określonych limitów miesięcznego wydobycia.

Powyższe ceny, z wyjątkiem maksymalnych stawek podatku, są co roku podwyższane zgodnie ze wskaźnikiem wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych z poprzedniego roku kalendarzowego. Jednak w przypadku wartości ujemnej wskaźnika kwoty nie ulegają zmianie. Ustawa z dnia 12 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od wydobycia niektórych kopalin wprowadziła poprawki, po wieloletnich głosach sprzeciwu osób obciążonych tym podatkiem (Dz.U. z 2019 r., poz. 968 z późn. zm.).

4.2. Kontrowersje związane z podatkiem od wydobycia niektórych kopalin

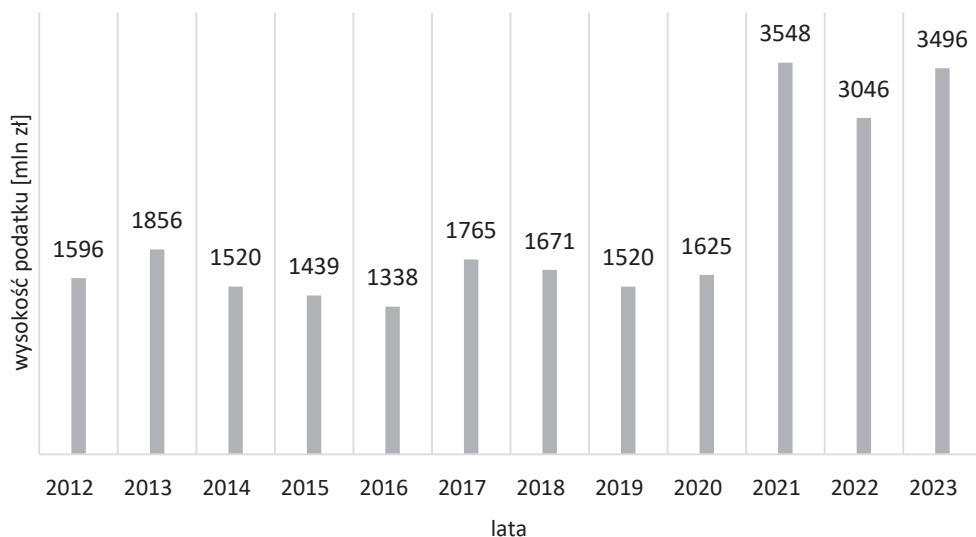
Wprowadzenie podatku od wydobycia niektórych kopalin w Polsce miało na celu w szczególności zasilić budżet państwa oraz uregulować sektor górniczy. Niemniej jednak sposób jego wprowadzenia oraz struktura tego podatku wzbudziły liczne kontrowersje. Przede wszystkim podatek ten był postrzegany jako narzędzie polityczne, skierowane głównie przeciwko Kombinatowi Górniczo-Hutniczemu Miedź SA (KGHM), co spotkało się z krytyką ze strony pracowników i zarządu. Pracownicy przedsiębiorstwa KGHM wyrazili swoje niezadowolenie. Krążyły głosy mówiące o tym, jakoby ten podatek był wymierzony w nich. Nazywano go nawet prześmiewczo „podatkiem miedzianym” bądź „Kagiemne”, gdyż spółka była przedsiębiorstwem ponoszącym wysokie opłaty (Kolany, 2015).

Wprowadzenie podatku wpłynęło na ekonomię spółki KGHM. Znaczne obciążenia finansowe przełożyły się na zmniejszenie zysków, co mogło wpływać na decyzje inwestycyjne i strategię rozwoju. Z kolei ograniczenie środków na inwestycje doprowadziłoby do mniejszej innowacyjności i zdolności do wdrażania nowych projektów wydobywczych, co miało wpływ na długoterminową stabilność podmiotu.

Na rys. 1 przedstawiono kwoty, jakie spółka płaciła w milionach złotych na przestrzeni lat 2012 (rok wejścia ustawy w życie) – 2023 (ostatnie skonsolidowane roczne sprawozdanie finansowe KGHM).

Z interpretacji danych zamieszczonych na rys. 1 wynika, że kwoty płacone przez KGHM za wydobycie na przestrzeni lat rosły, co powodowało pomniejszenie zysków spółki. Dla porównania podatków, jakie KGHM musi płacić w Polsce, z podatkami kopalni należących do spółki, zlokalizowanych w innych państwach, podatek płacony w Polsce jest najwyższy. „W 2014 roku KGHM z tytułu «podatku od wydobycia niektórych kopalin» wypłacił Skarbowi Państwa 1,52 mld złotych, co stanowiło 41% zysku operacyjnego. Dla porównania, amerykańskie kopalnie KGHM-u płacą 5% od dochodu (*Nevada net proceeds tax*), a kanadyjskie (*Ontario Mining tax*) 10% od dochodu podatkowego” (Kolany, 2015).

Pomimo medialnych zapowiedzi zniesienia podatku obowiązek jego płacenia pozostał (Torchała, 2015). W 2019 roku wprowadzono korekty obniżające wysokość podatku do formy, w jakiej znajduje się obecnie (Dz.U. z 2019 r., poz. 968 z późn. zm.).



Rys. 1. Kwoty podatku od wydobycia niektórych kopalin płaconego przez KGHM [w mln zł]

Źródło: opracowanie własne na podstawie (KGHM, 2013; 2015; 2017; 2019; 2021; 2023).

5. Podsumowanie

Niniejsza praca miała na celu przeanalizowanie różnic w opodatkowaniu sektora górniczego w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem podatku od nieruchomości oraz podatku od wydobycia kopalin. Przedstawione wyniki dowiodły skomplikowanej struktury opodatkowania oraz miały pomóc zrozumieć wpływ tych przepisów na działalność kopalń i gospodarki narodowej.

W pracy omówiono podatek od nieruchomości oraz od wydobycia kopalin. Choć oba są integralną częścią polskiego systemu fiskalnego i służą generowaniu dochodów budżetowych, różnią się znacząco pod względem przedmiotu opodatkowania, metod naliczania oraz zakresu definicji i zwolnień. Są nimi objęte podmioty prawne, fizyczne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, przy czym podatnikami mogą być zarówno osoby fizyczne, jak i osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej.

Przedmiotem opodatkowania w przypadku podatku od nieruchomości są grunty, budynki lub ich części oraz budowle lub ich części związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Natomiast podatek od wydobycia kopalin dotyczy wydobycia surowców, takich jak miedź, srebro, gaz ziemny i ropa naftowa. Definicje i zakres przedmiotów opodatkowania podatkiem od nieruchomości są szeroko pojęte i obejmują różne formy własności nieruchomości, w tym grunty, budynki oraz budowle związane z działalnością gospodarczą. Podatek od wydobycia kopalin

koncentruje się na specyficznych surowcach wydobywanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a jego definicja obejmuje przede wszystkim aspekty związane z geologicznym i górnictwem charakterem wydobywania.

Naliczanie podatku od nieruchomości odbywa się poprzez ustalenie powierzchni nieruchomości oraz wartości rynkowej budynków i budowli, a stawki określają lokalne organy podatkowe. Z kolei podatek od wydobywania kopalin nalicza się na podstawie ilości wydobytych surowców oraz ich wartości rynkowej, a stawki podatku są ustalane na poziomie centralnym i mogą się różnić w zależności od rodzaju surowca oraz jego średniej ceny rynkowej. Wpływy z podatku od nieruchomości zasilają budżety jednostek samorządu terytorialnego, głównie gmin, natomiast wpływy z podatku od wydobywania kopalin wspomagają budżet centralny. Celem wprowadzenia tego ostatniego było nie tylko generowanie dochodów, ale również rekompensowanie szkód środowiskowych związanych z działalnością wydobywczą.

Podsumowując, podatek od nieruchomości i podatek od wydobywania kopalin pełnią różne role w systemie fiskalnym i mają różne implikacje dla podatników oraz gospodarki. Podatek od nieruchomości zależy od wartości i powierzchni nieruchomości, a podatek od wydobywania kopalin skupia się na ilości i wartości wydobytych surowców. Istnieje potrzeba dalszych zmian legislacyjnych w celu zapewnienia większej klarowności i sprawiedliwości w opodatkowaniu działalności górniczej. Analiza regulacji prawnych oraz ich interpretacji przez sądy pokazała, że konieczne są dalsze zmiany legislacyjne w celu zapewnienia większej przejrzystości i sprawiedliwości w opodatkowaniu działalności górniczej. Ustawodawcy powinni dążyć do stworzenia systemu podatkowego, który z jednej strony będzie sprawiedliwy i efektywny w pozyskiwaniu dochodów państwa, a z drugiej strony nie będzie nadmiernie obciążał przedsiębiorstw górniczych kluczowych dla gospodarki krajowej. Wprowadzenie bardziej zrównoważonych i precyzyjnych regulacji może przyczynić się do stabilniejszego rozwoju sektora górniczego w Polsce. Wnioski płynące z pracy mogą być użyteczne zarówno dla teoretyków prawa podatkowego, jak i praktyków zajmujących się gospodarką.

Literatura

- Dewerenda, A. (2023). Polityka podatkowa gmin w zakresie podatku od nieruchomości. W: A. Łakomski (red.), *Gospodarka nieruchomościami*. (s. 23-37). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Etel, L. (2001). *Opodatkowanie nieruchomości. Problemy praktyczne*. Temida.
- Gągoł, J. (b.d.). *Kopaliny mineralne regionu świętokrzyskiego*. Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy. Pobrano 8 lutego 2025 z https://www.pgi.gov.pl/kielce/oddzial-swietokrzyski/sep1-kielce/geologia-regionu/6468-kopaliny-mineralne.html?utm_source=chatgpt.com
- KGHM Polska Miedź Spółka Akcyjna. (2013). Skonsolidowany raport roczny.

- KGHM Polska Miedź Spółka Akcyjna. (2015). Skonsolidowany raport roczny.
- KGHM Polska Miedź Spółka Akcyjna. (2017). Skonsolidowany raport roczny.
- KGHM Polska Miedź Spółka Akcyjna. (2019). Skonsolidowany raport roczny.
- KGHM Polska Miedź Spółka Akcyjna. (2021). Skonsolidowany raport roczny.
- KGHM Polska Miedź Spółka Akcyjna. (2023). Skonsolidowany raport roczny.
- Kolany, K. (2015, 28 lipca). *Kagiemne szkodzi Polsce. I co z tego?* Bankier.pl. Pobrano 23 czerwca 2024 z <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Kagiemne-szkodzi-Polsce-I-co-z-tego-7271633.html>
- Kopalniasrebra.pl. (b.d.). *Tarnowskie Góry*. Pobrano 23 czerwca 2024 z <https://kopalniasrebra.pl/zabytkowa-kopalnia-srebra-historia/>
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 kwietnia 2023 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości (Dz.U. z 2023 r., poz. 1054 z późn. zm.)
- Osiński, K. (2022). Likwidacja i rekultywacja zakładów górniczych kopalń węgla brunatnego. W: A. Łakomiał (red.), *Gospodarka nieruchomościami*. (s. 81-96). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Rządowy projekt ustawy o podatku od wydobywania niektórych kopalin z 19 stycznia 2012 r. (Druk nr 144, art. 1.1.)
- Torchala, A. (2015, 10 czerwca). *Szydło: Zniesiemy podatek od kopalin. KGHM w górę*. Bankier.pl. Pobrano 27 czerwca 2024 z <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Szydlo-Zniesiemy-podatek-od-kopalin-KGHM-w-gore-7280936.html>
- Trybunał Konstytucyjny [TK]. (2011). Podatek od nieruchomości służących do wydobywania kopalin (sygn. akt P 33/09).
- Trybunał Konstytucyjny. (2011, 13 września). Wyrok P 33/09.
- Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2023 r., poz. 70 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze, Dz.U. z 1994, nr 27, poz. 96.
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2023 r., poz. 633 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 2 marca 2012 r. o podatku od wydobywania niektórych kopalin (Dz.U. z 2022 r., poz. 1539 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 12 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od wydobywania niektórych kopalin (Dz.U. z 2019 r., poz. 968 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 15 maja 2024 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji rządowej (Dz.U. z 2024 r., poz. 834 z późn. zm.)

Analysis of Taxation Differences in Mining: The Mineral Extraction vs. Property Tax

Abstract: This paper analysed the principles of taxation in the mining sector in Poland, focusing on the comparison between the mineral extraction tax and the property tax. The aim was to determine the impact of different forms of taxation on the activities of mining enterprises and their implications for the Polish economy. In the first part, the property tax and Constitutional Tribunal rulings that exempted certain objects from its obligation were discussed. Subsequently, the tax regulations applicable to the mining sector were presented, highlighting their negative impact on the sole taxpayer of the mineral extraction tax in Poland and the related controversies. In conclusion, the need for further research and reforms in the taxation system of the mining sector was emphasised to create a more balanced and efficient tax system. The paper indicated the complexity and controversies related to the taxation of mining and the necessity for further analysis and legislative changes.

Keywords: taxation of the mining sector, mineral extraction tax, property tax, KGHM, tax regulations

Marta Łachańska

e-mail: 191775@student.ue.wroc.pl

ORCID: 0009-0006-9341-1352

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Nieuczciwe praktyki na rynku nieruchomości

DOI: 10.15611/2024.11.5.03

JEL Classification: R21, R28, R30

© Marta Łachańska

Praca opublikowana na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa-Na tych samych warunkach 4.0 Międzynarodowe (CC BY-SA 4.0). Skrócona treść licencji na <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.pl>

Cytuj jako: Łachańska, M. (2024). Nieuczciwe praktyki na rynku nieruchomości. W: A. Łakomiał (red.), *Gospodarka nieruchomościami* (s. 34-46). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

Streszczenie: W ostatnich latach sytuacja na rynku nieruchomości stała się sprzyjającym środowiskiem dla deweloperów, którzy działając nieuczciwie, zwiększają swoje zyski. Celem badawczym pracy było zidentyfikowanie przyczyn powstania niekorzystnej sytuacji na rynku nieruchomości prowokującej nieuczciwe działania deweloperów. Realizacja celu pozwoliła odpowiedzieć na pytanie badawcze, kim jest „patodeweloper” i czy istnieje granica popełnienia przez niego przestępstwa. Przedmiotem badań stała się działalność deweloperska i formy prawne, które zabezpieczają klientów. Metody badawcze użyte w pracy, takie jak krytyczny przegląd literatury poparty danymi z Banku Lokalnego GUS i informacjami przekazywanymi przez media, pozwoliły na wyciągnięcie wniosku, że eliminacja z rynku nieuczciwych praktyk wymagać będzie dopracowania ustaw chroniących nabywców i działań poprawiających sytuację rynkową.

Słowa kluczowe: deweloper, patodeweloper, nieuczciwe praktyki, rynek nieruchomości

1. Wstęp

Czytając gazety bądź przeglądając najnowsze informacje ukazujące się na portalach społecznościowych, czytelnicy bombardowani są wiadomościami o nieuczciwych praktykach na rynku nieruchomości stosowanych przez tzw. patodeweloperów. Jeden z przykładów takich oszustw został opisany w „Gazecie Wrocławskiej” 20 września 2023 r. (Biały, 2023). Mieszkanie o powierzchni 300 m² zostało podzielone na 25 oddzielnych pokoi, których metraż osiągał około 10 m²; na wszystkich lokatorów wynajmujących to mieszkanie przypadły dwie kuchnie i cztery łazienki. Takie rozwiązanie, choć kontrowersyjne, jest jednak w pełni legalne, gdyż wynajmowane pokoje nie posiadają określonego prawnie minimalnego metrażu. Przytoczony przy-

kład nasuwa więc pytanie badawcze: Kto to jest patodeweloper i które z jego działań, mimo niemoralnego charakteru, są legalne, a które identyfikować można jako przestępstwo?

Celem badania było zidentyfikowanie przyczyn powstania niekorzystnej sytuacji na rynku nieruchomości, sprzyjającej nieuczciwym praktykom deweloperów.

Zastosowane metody badawcze obejmowały analizę treści ustaw regulujących obszar działalności deweloperskiej, przegląd artykułów dotyczących istoty zawodu dewelopera i jego obowiązków wobec klientów. W trakcie prac analizie poddano również informacje z Banku Danych GUS oraz artykuły publicystyczne.

2. Specyfika działalności deweloperskiej

Transformacje ekonomiczno-polityczne pod koniec XX wieku doprowadziły do przyspieszonego rozwoju współczesnego mieszkalnictwa oraz znacznego wzrostu inwestycji w branży budowlanej (Gostkowska-Drzewiecka, 2007, s. 110). Skutkiem szybko rozwijającego się rynku i rosnącej popularności inwestowania w nieruchomości działalność deweloperska zaczęła zdobywać coraz większe znaczenie (Kania, 2012, s. 72). Wszelkie aktywności z nią związane zostały ściśle określone prawnie z powodu występowania niepożądanych zdarzeń, takich jak ogłaszanie przez firmy deweloperskie upadłości, które prowadziły do strat finansowych (Druk nr 985). Obszar aktywności dewelopera jest obecnie określony w Ustawie o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym (Dz.U. z 2021 r., poz. 1177)¹.

Z ustawy wynika zatem, iż:

- deweloperem określić można przedsiębiorcę, który przyjmując na siebie ryzyko działalności gospodarczej, inwestuje oraz przenosi prawa własności nieruchomości na nabywcę, posługując się przy tym umową deweloperską. Wyrażenie te, stosowane jest również w kontekście przedsiębiorcy, który poprzez prowadzone inwestycje w budowę nieruchomości, działa w celu maksymalizacji zysków ekonomicznych (PWN SJP, b.d.a);
- umowa deweloperska jest umową zawieraną w postaci aktu notarialnego nawiązywaną pomiędzy deweloperem a nabywcą nieruchomości, która zobowiązuje przedsiębiorcę do przeniesienia praw własności po zakończeniu przedsięwzięcia deweloperskiego oraz jego klienta do pokrycia kosztów nabycia prawa do lokalu. W przypadku gdy deweloper finansuje etapy budowy ze środków nabywcy, strony zawierają umowę przedwstępną, dzięki której przedsiębiorca może obligować klienta do uiszczania cyklicznych opłat, następujących wraz z postępem prac (Weiland, 2023, s. 106; Sadowska, 2014, s. 1). Deweloper zobow-

¹ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 marca 2024 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym, poz. 695.

wiązany jest zaś do założenia mieszkaniowego rachunku powierniczego, który chronić będzie środki pieniężne przekazywane przez kupującego;

- przedsięwzięciem deweloperskim należy określić proces, którego skutkiem staje się przeniesienie bądź ustanowienie praw do nieruchomości na rzecz jej nabywcy. Przedsięwzięcie to, obejmuje również prawo budowlane, w tym wszelkie czynności prawne, które są konieczne do rozpoczęcia budowy nieruchomości oraz przekazania nabywcy praw do użytkowania lokalu. Do tych czynności należą, m.in. nabycie prawa do nieruchomości, zgromadzenie potrzebnych materiałów budowlanych czy przejście przez cały proces administracyjny.

Działalność deweloperska opiera się na przedsięwzięciu deweloperskim, jednak nie jest ograniczona jedynie do budowy i przebudowy istniejących już mieszkań. Zadaniem każdego przedsiębiorcy jest pozostanie konkurencyjnym na szybko rozwijającym się rynku poprzez odpowiednie rozplanowanie projektu, skuteczną jego koordynację, wyprodukowanie po niskich kosztach i sprzedanie swojego produktu (Matuszewski, 2006, s. 129), jak najszybciej i z jak najwyższym zyskiem. Dlatego też działania poszerzone są o inne dziedziny, takie jak kampanie marketingowe czy wiedzę ekonomiczną i znajomość rynku (Dziadosz, 2008, s. 32). Przedsiębiorcy, konkurując na rynku nieruchomości, często opierają się na zasadach modelu nazywanego marketingiem mix, który służy budowaniu strategii długo- i krótkoterminowych (Goi, 2009, s. 2). Uproszczona przez McCarthy'ego wersja tego modelu składa się z czterech elementów nazywanych potocznie 4P's od pierwszych liter ich angielskich nazw: *product* – produkt, *price* – cena, *promotion* – promocja, *place* – dystrybucja (Goi, 2005, s. 2-3). Analiza elementów 4P's służy utworzeniu skutecznej reklamy produktu oraz zbudowaniu pozytywnego wizerunku marki, która ma przemówić do potencjalnych nabywców. Poszczególne elementy 4P's tego modelu opisano w tabeli 1.

Tabela 1 przedstawia kompleksowość przedsięwzięcia dewelopera jedynie w kampanii marketingowej, stanowiącej przecież tylko część pracy, która leży w jego obowiązkach. Należy jednak pamiętać, że wszelkie operacje marketingowe stanowią fundament budowania więzi z klientem i kreowania osobistej marki, która pozwala utrzymać się na tle konkurencji. Z informacji zawartych w tabeli 1 wynika także, z jaką siłą oddziałuje na nabywcę zastosowanie wszystkich elementów 4P's. Tworzenie projektów unikalnych pod klienta, manipulacje cenowe ze względu na wizerunek, tworzenie odpowiednio dopasowanych do trendów reklam daje deweloperowi wiele możliwości, w tym nieuczciwych. Stosowanie technik manipulacyjnych wraz z budowaniem więzi z nabywcą, tworzenie niezgodnych ze stanem rzeczywistym wizualizacji i reklam, a także fałszywego wizerunku, to tylko jedne z wybranych opcji, które są dla nieuczciwego przedsiębiorcy możliwe do wykonania. Co jednak najważniejsze, aby wszystkie te techniki mogłyby być skutecznie wykorzystywane, potrzebne jest powstanie odpowiednich warunków na rynku, stawiających dewelopera w pozycji nadrzędnej wobec klienta.

Tabela 1. Marketing mix w działalności deweloperskiej

Element modelu marketing mix	Opis działania przypisany poszczególnym elementom 4P
Produkt	Produkt stanowi zasób przeznaczony na sprzedaż – w tym przypadku jest to nieruchomość. Może wyróżniać się na rynku unikalnością projektu architektonicznego, jakością wykonania bądź marką, która stanowi renomę przedsiębiorstwa.
Cena	Deweloper wykorzystuje ten element 4P's, aby prawidłowo oszacować wartość nieruchomości. Na to, jaka będzie wysokość ceny, ma wpływ wiele czynników. Najważniejszymi z nich są, m.in. wydatki przeznaczone na budowę, standard nieruchomości, atrakcyjność jej lokalizacji. Przedsiębiorstwo cieszące się pozytywnymi opiniami wśród klientów oraz wiarygodnością może zwiększyć zyski, sprzedając obiekty po wyższej cenie. Deweloperzy, którzy nie stworzyli silnej marki i rozpoznawalności wśród zainteresowanych nabywców, są zmuszeni do konkutowania ceną i zmniejszenia własnych korzyści finansowych, aby utrzymać się wśród konkurencji.
Dystrybucja	Zadaniem dystrybucji w modelu marketing mix jest próba dotarcia do potencjalnego klienta z produktem oferowanym przez przedsiębiorcę. Do sposobów komunikacji z przyszłym nabywcą należy zaplanowana reklama, która przyciągnie jego uwagę i nakłoni do podjęcia decyzji o zakupie.
Promocja	Działania o charakterze promocyjnym nie polegają wyłącznie na budowaniu reklamy. Element promocji jest dużo bardziej rozbudowany. Poprzez zastosowanie tego elementu 4P's deweloper będzie się starał zbudować pozytywny wizerunek swojej osoby bądź swojej formy. Działanie to jest kluczowe, gdyż sposób postrzegania przedsiębiorcy na rynku bezpośrednio wpływa na liczbę klientów chcących korzystać z jego usług, a tym samym stwarza możliwość poszerzenia działalności i zwiększenia zysków.

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Dziadosz, 2008, s. 32-33).

3. Konsekwencje zmian popytu i podaży na rynku nieruchomości

Dzięki stabilnemu rynkowi pracy, wzrastającej sile nabywczej Polaków oraz utrzymującym się niskim stopom procentowym w ciągu ostatnich lat można było zaobserwować dynamiczny wzrost popytu na lokale mieszkalne przy zachowaniu na nie znacząco niższej podaży. Coraz więcej klientów zainteresowanych jest ulokowaniem kapitału w stabilny, rozwijający się rynek, który aktualnie stanowią właśnie nieruchomości (ASM, 2021, s. 8). Na wzrost popytu miała również wpływ pandemia wirusa COVID-19, co wynika z analizy danych Banku Lokalnego GUS. Pomimo początkowej niepewności odnoszącej się do przyszłego rynku szybko zweryfikowane zostało to, że przedłużający się lockdown, zwiększył zapotrzebowanie ludzi na posiadanie własnego, bezpiecznego lokum.

Skutkiem stale postępującego zainteresowania zakupem mieszkań było powstanie różnicy popytowo-podażowej zbyt wysokiej, aby deweloperzy mogli zapełnić pojawiającą się na rynku lukę. Wysoki poziom niedoboru mieszkań spowodował również, że pomimo podwyżek stóp procentowych oraz wzrostu cen mieszkań społeczeństwo wciąż decydowało się na korzystanie z droższych usług deweloperów. Wzrost kosztów, które należałoby przeznaczyć na inwestycję w nieruchomości, nie spowodował widocznych zmian na rynku popytowym (ASM, 2021, s. 13).

Pomimo szybkiego rozwoju działalności firm deweloperskich oraz znacznego wzrostu liczby nieruchomości sprzedanych na rynku pierwotnym deweloperzy w ciągu ostatnich lat nie byli w stanie wybudować tylu lokali, aby wypełnić różnicę, która pojawiła się na rynku. Przedsiębiorcy spotykają się bowiem z trudnościami w zdobyciu atrakcyjnych terenów inwestycyjnych, a poprzez wzrastające ceny zarówno gruntów, jak i materiałów budowlanych, są oni zmuszeni przeznaczyć większy wkład finansowy w każdą z rozpoczętych inwestycji. Jest to przyczyna, przez którą liczba rozpoczynanych prac budowlanych staje się coraz bardziej ograniczona, a dodatkowe koszty w znacznej mierze są ponoszone przez klientów (ASM, 2021).

Według badań rynkowych przeprowadzonych wśród deweloperów przez ASM – Centrum Badań i Analiz Rynku Sp. z o.o., sytuacja na rynku nieruchomości w 2024 roku nie powinna ulec znacznym zmianom. Przez rosnące różnice między popytem a podażą ceny mieszkań wciąż powinny rosnąć. Jednak pogłębianie się luki stanowi także ryzyko dla działających w branży przedsiębiorców. Znaczny wzrost cen nieruchomości może powodować, że coraz mniej potencjalnych klientów będzie w stanie sfinansować zakup bądź wkład własny do kredytu. Dla inwestorów ponoszących coraz wyższe koszty na zakup gruntów oraz prowadzących prace budowlane stwarza to zagrożenie poniesienia wysokich strat lub nawet doprowadzenia dewelopera do upadłości finansowej. W tym przypadku jednak nie tylko przedsiębiorca straci zainwestowany kapitał, szkody poniosą również jego klienci. W celu ochrony nabywców państwo zmuszone zostało zatem do podjęcia kroków prawnych.

4. Regulacje prawne w zakresie działalności deweloperskiej i przesłanki ich wprowadzenia

20 maja 2021 roku wprowadzono Ustawę o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym. Jak wskazuje nazwa aktu prawnego, celem wprowadzenia regulacji było zabezpieczenie klientów przed nieuczciwymi praktykami oraz przed zagrożeniem utraty środków w wypadku ogłoszenia przez dewelopera upadłości. Przepisy zawarte w ustawie dotyczyły relacji deweloper–nabywca oraz zawieranej przez nich umowy, zobowiązującej dewelopera do wybudowania budynku, ustanowienia odrębności lokalu oraz przeniesienia własności oraz wszystkich praw, które są konieczne do użytkowania lokalu na nabywcę. Określone zostały również zasady wpłaty i wypłaty

środków na rachunek powierniczy, prawa i obowiązki obu stron, tryb zawarcia umowy deweloperskiej i warunki odstąpienia od niej oraz przepisy karne stosowane w ramach złamania którejś z określonych zasad, a także działalność Deweloperskiego Funduszu Gwarancyjnego.

Deweloper posiada zatem ustawowy obowiązek prowadzenia mieszkaniowego rachunku powierniczego dla każdego prowadzonego przez niego przedsięwzięcia czy zadania inwestycyjnego. Czas prowadzenia rachunku powierniczego obejmuje okres aż do dnia zawarcia umowy przeniesienia praw do nieruchomości. Deweloper posiada możliwość wyboru zawarcia umowy z bankiem o prowadzenie otwartego lub zamkniętego mieszkaniowego rachunku powierniczego. Wybór jednego z nich dotyczy głównie sposobu finansowania inwestycji przez dewelopera. Rachunek otwarty upoważnia przedsiębiorcę do używania zgromadzonych na nim środków nabywcy w celu opłacania prowadzonego przez niego przedsięwzięcia. Cykliczne wpłaty nabywcy wpływają na ten rachunek wraz z postępem prac określonych w harmonogramie, o których deweloper informuje swojego klienta w formie pisemnej. Wybór prowadzenia rachunku zamkniętego powoduje, że deweloper otrzyma zgromadzone na nim środki, gdy przeniesie prawa do lokalu na nabywcę. Oznacza to, że w trakcie przedsięwzięcia deweloperskiego korzystać będzie musiał ze środków własnych bądź z kredytu bankowego. Środki, które zostały wpłacone na rachunek, są ewidencjonowane i chronione przez bank, a za wszelkie koszty związane z prowadzeniem konta odpowiada przedsiębiorca – nie może on opłacać środkami zgromadzonymi na rachunku swoich zobowiązań.

Zasady dotyczące wypłaty środków z rachunku powierniczego również różnią się w zależności od jego rodzaju. Bank wypłaci środki z otwartego rachunku, gdy deweloper udowodni, że zakończył dany etap przedsięwzięcia. Bank chroniąc środki wpłacone przez nabywcę, przed wypłaceniem środków weryfikuje, czy każdy etap prac rzeczywiście został ukończony oraz czy deweloper posiada tytuł własności. Ma również wgląd do wszelkiej dokumentacji oraz do rachunku bankowego przedsiębiorcy. W przypadku, gdy podczas kontroli zauważone zostaną nieprawidłowości, bank wstrzyma wypłatę funduszy i wyznaczy termin, w którym deweloper zmuszony będzie je usunąć. Kiedy prowadzony jest rachunek zamknięty, po zakończeniu przedsięwzięcia deweloperskiego bank wypłaca środki deweloperowi, gdy ten przedstawi wpis aktu notarialnego przenoszącego prawa własności.

Kolejnymi określonymi w ustawie obowiązkami, które deweloper musi spełnić przed zawarciem umowy, są także nieodpłatne dostarczenie nabywcy prospektu informacyjnego, w którym zawarte są dane sprzedawcy i jego sytuacja prawno-finansowa, sporządzenie harmonogramu przedsięwzięcia deweloperskiego oraz uzyskanie od banku zgody na bezobciążeniowe ustanowienie odrębności nieruchomości.

Ochroną praw nabywców, którzy zdecydowali się na zakup nieruchomości z rynku pierwotnego od dewelopera, zajmuje się Deweloperski Fundusz Gwarancyjny (DFG), którego działanie opiera się na ochronie nabywców przed utratą środków, wpłacanych na mieszkaniowy rachunek powierniczy przez klientów wraz z postę-

pem prac. Deweloper prowadząc przedsięwzięcie budowlane, wpłaca obligatoryjne składki na rzecz DFG, które w przypadku ogłoszenia przez niego upadłości i niewypłacalności zostaną wpłacone na konto klienta. Ochrona ta obejmuje nabywcę aż do momentu uzyskania prawa własności do nieruchomości.

4.1. Przesłanki wprowadzenia pierwszych regulacji prawnych dotyczących obszaru działalności dewelopera oraz zastosowania w niej poprawek w 2021 roku

Prawa oraz obowiązki obu stron transakcji podczas sprzedaży nieruchomości zostały po raz pierwszy określone w Ustawie o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu rodzinnego w 2011 roku (Dz.U. z 2011 r. nr 232, poz. 1377). Wprowadzenie regulacji dla działalności deweloperskiej miało wówczas swoje przesłanki w niekorzystnej dla nabywców sytuacji na rynku nieruchomości. Głównym powodem wprowadzenia zmian prawnych było zagrożenie utraty zainwestowanego kapitału przez klientów w sytuacji ogłaszania upadłości deweloperskiej.

Wysokość ryzyka utraty kapitału zależało przede wszystkim od tego, czy deweloper zdecydował się na prowadzenie otwartego czy zamkniętego mieszkaniowego rachunku powierniczego. W przypadku prowadzenia otwartego mieszkaniowego rachunku powierniczego nabywca nie miał pewności, czy otrzyma wszystkie wpłacone środki, gdyż te mogły być używane do finansowania kolejnych etapów prac budowlanych. Niepewne było również to, czy uzyska on prawa do nieruchomości. Jedynie prowadzony zamknięty mieszkaniowy rachunek powierniczy dawał nabywcy pewność zwrotu zainwestowanych środków w sytuacji upadłości, gdyż nie były one wykorzystywane przed przedsiębiorcą do realizacji przedsięwzięcia.

Przeprowadzone przez organy władzy badania wykazały jednak, że regulacje te nie były wystarczające, aby skutecznie chronić nabywców, i że konieczne było ich dopracowanie. Celem udoskonalenia przepisów stało się utworzenie skutecznego systemu zabezpieczenia środków finansowych oraz ograniczenie ryzyka ich straty w związku z upadłością przedsiębiorcy. Zostało również stwierdzone, że ryzyko finansowania, dotychczas leżące po stronie klienta, powinno zostać przesunięte na dewelopera (Druk nr 985, 2021). Dlatego też 20 maja 2021 roku wprowadzona została zaktualizowana wersja pierwotnej ustawy, która pomimo wprowadzenia dodatkowych form ochrony, pokazała, że deweloperzy wciąż znajdują drogi, aby stosować praktyki nieuczciwe i wykorzystywać luki prawne.

5. Nieuczciwe praktyki na rynku nieruchomości – zjawisko patodeweloperki w doniesieniach mediów społecznościowych

Obecnie w mediach informacyjnych lub społecznościowych publikuje się artykuły i wypowiedzi osób zainteresowanych aktualną sytuacją na rynku mieszkaniowym o pojawiających się zachowaniach niemoralnych bądź nieuczciwych ze strony dewe-

loperów. Posługują się w ich kontekście sformułowaniem „patodeweloper”. Choć nie jest to określone prawne, to w wyjaśnieniu sformułowania potrzebny jest podział wyrazu na „pato” i „deweloper”. Jak wskazuje ustawa z dnia 20 maja 2021 roku, szerzej opisana w rozdziale pierwszym, deweloper jest inwestorem w nieruchomości, stroną odpowiedzialną za koordynację procesu budowy, aż po przekazanie produktu gotowego do jego odbiorcy. Człon „pato” stanowi neologizm zyskujący na popularności we współczesnej popkulturze. Jak zauważa Agnieszka Cierpich-Kozieł (2022, s. 5) połączenie tego przedrostka z wybranym określeniem nadaje mu negatywny wydźwięk, sugerujący wystąpienie zjawiska nieakceptowanego w społeczeństwie. Wyraz „pato” stanowi skrót językowy wyrażenia „patologia społeczna” (PWN SJP, b.d.b), odnoszącego się do łamania norm i wartości obowiązujących w danym społeczeństwie.

Łącząc znaczenie obu słów można zrozumieć istotę „patodewelopera” jako przedsiębiorcy stosującego praktyki, które w społeczeństwie mogą być uznane za kontrowersyjne i nieuczciwe. Obecnie określenie to używane jest głównie w stosunku do przedsiębiorców skrajnie wykorzystujących niekorzystną dla nabywców sytuację na rynku nieruchomości, tj. popyt znacznie przewyższający podaż, skrajnie rosnące ceny mieszkań. Ze względu na pojawiające się na rynku nieuczciwe praktyki działalność dewelopera nabrała pejoratywnego znaczenia (Szot, 2023).

Zjawisko patodeweloperki, mimo wprowadzenia ustawy w celu zabezpieczenia interesów nabywców oraz zapewnienia im komfortu, nabiera na sile, a przepisy zdają się być skutecznie omijane. Szczególnie to omijanie zasad prawnych uwidacznia się w budowie mikromieszkań. Zgodnie z paragrafem 94 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2022 r., poz. 1225), minimalny metraż powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego nie powinien być mniejszy niż 25 m². A zatem, poprzez wprowadzenie tego prawa, deweloperzy nie powinni mieć legalnych możliwości przekazywania nabywcom mikromieszkań. Przeglądając jednak oferty pojawiające się na przeznaczonych do tego serwisach (tab. 2), można zobaczyć oferty lokali, których metraż waha się między 10 a 20 m².

Przykłady przywołane w tabeli 2 skłaniają do postawienia pytania o to, w jaki sposób deweloperzy przeznaczają mikrolokale do sprzedaży? Analizując wprowadzone rozporządzenie (Dz.U. z 2022 r., poz. 1225), można dostrzec, że dotyczy ono jedynie tych przestrzeni, które są przeznaczone do zamieszkania. Lokale mieszkalne, gdyż tak brzmi ich prawne określenie, muszą spełniać warunki, które nie dotyczą lokali użytkowych – formalnie nieprzeznaczonych do zamieszkania.

Rozporządzenie to omija zatem budowę kawalerek, które ze względu na prawną formę lokali użytkowych nie wchodzą w ograniczenia § 94 rozporządzenia ministra infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Wybudowane lokale użytkowe w formie mikrokawalerek o metrażu nieprzekraczającym ustawowego minimum są następnie przeznaczane do zamieszkania i, według treści artykułów przywołanych w tabeli 2, znajdują one

spore zainteresowanie przede wszystkim z powodu ich ceny, niższej od apartamentów o minimalnym metrażu.

Tabela 2. Przykłady mikromieszkań ukazywanych na serwisach internetowych

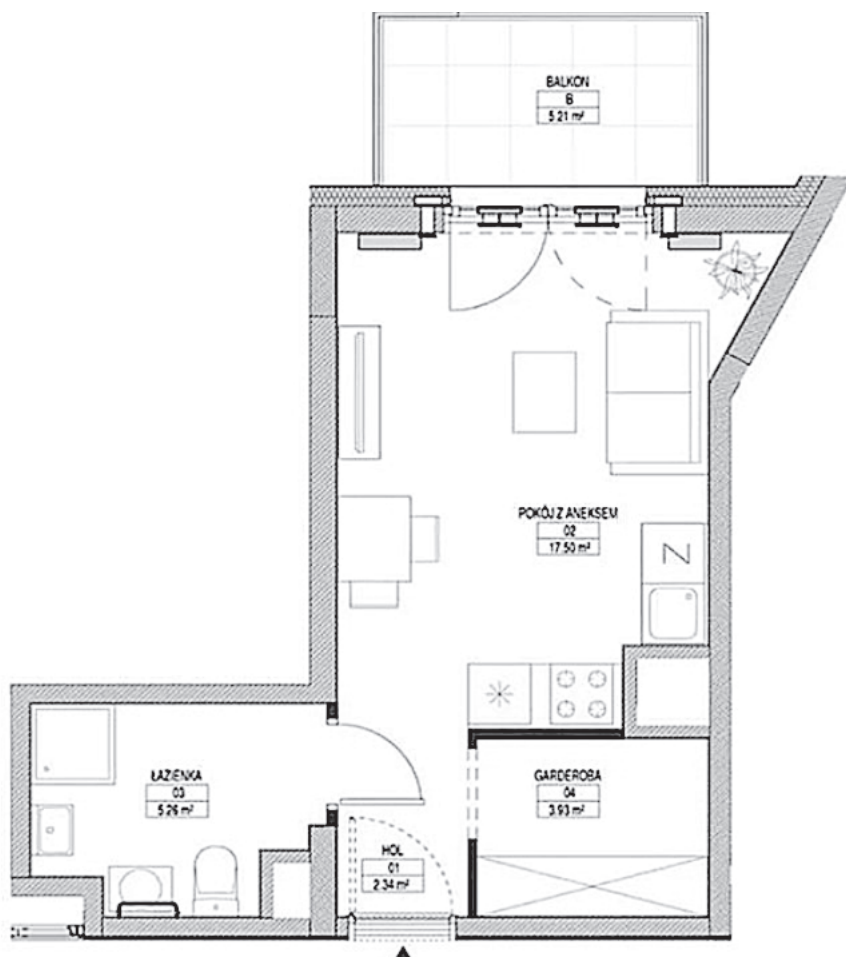
Serwis	Tytuł artykułu	Autor	Data publikacji	Adres URL
Kobieta.onet.pl	14 mieszkań z jednego domu. Sprzedawali mikrokawalerki wielkości pokoju	ASR	18 marca 2024	https://kobieta.onet.pl/dom/14-mieszkan-z-jednego-domu-sprzedawali-mikrokawalerki-wielkosci-pokoju/0scpm7t
Money.pl	Mikroapartamenty o wielkości 7,6 m ² . Internauci: „patodeweloperka”. Deweloperzy mówią, że to okazja	Mateusz Madejski	22 stycznia 2021	https://www.money.pl/gospodarka/patodeweloperka-mikroapartamenty-o-wielkosci-6-7-metrakw-deweloperzy-mowia-ze-to-okazja-6599934092483456a.html
Noizz.pl	Deweloper sprzedaje 12-metrowe trójkątne mieszkanie. „Wolę altanę na działce”	Tomasz Gdaniec	9 czerwca 2021	https://noizz.pl/spoleczenstwo/we-wroclawiu-powstaja-mikromieszkania-o-pow-12-m2/9q278q5
Uwaga.tvn.pl	Jak się żyje na 10 metrach kwadratowych? „Kuchnia mnie przeraziła”	Reporter: Marcin Jakóbczyk	16 marca 2024	https://uwaga.tvn.pl/reportaze/boom-na-mikroapartamenty-jak-sie-zyje-na-bardzo-malym-metrazu-st7821113

Źródło: opracowanie własne (data dostępu: 7 lipca 2024).

Innym sposobem obejścia prawa jest przebudowa i podział większego mieszkania na pokoje przeznaczone na indywidualny wynajem. Mimo że dzięki tym działaniom rozwiązywany jest problem nadwyżki popytu mieszkaniowego, to generowane są kolejne negatywne skutki, takie jak liczba ludzi w mieszkaniu uniemożliwiająca komfortowe jego użytkowanie. Deweloper dzieląc lokal na pokoje, będzie robić to legalnie, gdyż minimalny metraż obejmuje wyłącznie mieszkanie, a nie pokoje w nim usytuowane.

Kolejnym obejściem rozporządzenia ministra infrastruktury jest budowa mieszkań o niestandardowych kształtach, które pozwalają na zwiększenie powierzchni użytkowej do 25 m². Zdjęcia pojawiające się na portalach społecznościowych pokazują takie rozwiązania jako problem i skłaniają do głębszej refleksji.

Na rysunku 1 przedstawiono rzut lokalu mieszkalnego pochodzącego z profilu na serwisie Instagram o nazwie „Patodeweloperka” z dnia 20 sierpnia 2021 r.



Rys. 1. Plan mieszkania o metrażu 29 m²

Źródło: profil na portalu Instagram „Patodeweloperka” (dostęp: 7 lipca 2024).

Pokazane na rysunku 1 mieszkanie posiada wymaganą w ustawie powierzchnię użytkową – ma 29 m². Jednak wyróżnia je specyficzny układ pomieszczeń. W jednym z pokoi łatwy do zaobserwowania jest kształt trójkąta, zwiększający zarówno powierzchnię mieszkania, jak i zysk jaki osiągnie deweloper za sprzedaż metra kwadratowego. Jednak dodatkowa przestrzeń nie posiada żadnej użytecznej funkcji. Jak zauważa autorka, w dodatkowej przestrzeni nabywca byłby zdolny pomieścić „jedynie kwiatka”.

Działalność „patodewelopera” może obejmować również tworzenie niezgodnych ze stanem rzeczywistym wizualizacji projektu. Problem ten został opisany m.in. w artykule *Deweloperzy oszukują na wizualizacjach mieszkań* (wGospodarcie.pl,

2020) w dniu 7 lipca 2020 r. Przytoczony przykład obejmował zaniżanie rzeczywistej wielkości mebli w celu stworzenia wizualizacji mieszkania większego. Inny przykład może stanowić artykuł w „Business Insider” – *Co robić, jeśli deweloper nie zagospodarował terenu* (Prajsnar, 2019), opublikowany w dniu 9 sierpnia 2019 r. Treść tekstu obejmuje tworzenie obrazów przedstawiających budynki otoczone zielenią, z przestrzenią odpowiednią do rekreacji bądź zabawy z dziećmi. Podobnie jest z wizualizacją mieszkań – w wysokim standardzie, kolorystycznie „przyciągających oko”. Jednak po zakończeniu prac lokale okazują się znacznie różnić od ich reklamy. Artykuł 26 z Ustawy o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym (Dz.U. z 2021 r., poz. 1177) zobowiązuje dewelopera do przekazywania projektu budowlanego na żądanie klienta. W przypadku wystąpienia znaczących niezgodności między projektem a stanem rzeczywistym nabywca ma możliwość ubiegania się o swoje prawa.

6. Zakończenie

Osoby, które w obecnych czasach pragną nabyć bądź wynająć nieruchomość, muszą liczyć się z możliwością napotkania się z nieuczciwymi praktykami deweloperów, nazywanych w społeczeństwie „patodeweloperami”. Jednak nie każde nieuczciwe działanie wiąże się z naruszaniem prawa przez przedsiębiorców. Szczegółowa analiza artykułów ukazujących się na portalach społecznościowych i informacyjnych pozwoliła wyznaczyć granicę pomiędzy praktykami legalnymi, lecz niemoralnymi, a tymi, które definiować można jako wykroczenie. Działania legalne z punktu widzenia prawa wynikają z wykorzystywania niedopowiedzeń w prawie, chociażby poprzez omijanie prawnie określonego minimalnego metrażu lokalu użytkowego przy sprzedaży lokali użytkowych, które formalnie nie są przeznaczone do zamieszkania. Deweloperzy będą zaś musieli ponieść konsekwencje, gdy dopuszczą się oszustwa na swoich klientach wraz z bezpośrednim łamaniem zasad określonych m.in. w Ustawie o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego i Gwarancyjnym Funduszu Deweloperskim.

Głównym celem badania było określenie przestanek pojawiania się niekorzystnej sytuacji na rynku nieruchomości, sprzyjającej nieuczciwym praktykom deweloperów.

Analiza raportów oraz danych Banku Lokalnego GUS dowiodły, że wysoki niedobór nieruchomości na rynku doprowadził do znacznego wzrostu cen za metr kwadratowy i efekcie coraz mniej nabywców było stać na mieszkania o metrażu przekraczającym 25 m². Zmuszeni byli oni zatem do zamieszkania mikroapartamentów, których cena całkowita była znacząco niższa.

„Patodeweloperzy” znajdując popyt na swoje usługi, będą kontynuować stosowanie niemoralnych praktyk. Aby temu zapobiec, konieczna będzie interwencja państwa zarówno w aspekcie prawnym, jak i gospodarczym.

Literatura

- ASM. (2021). *Analiza rynku deweloperskiego w Polsce w 2020 roku wraz z prognozą na lata 2021-2025*. ASM – Centrum Badań i Analiz Rynku Sp. z o.o.
- Biały, R. (2023, 20 września). *Mieszkanie na wynajem, a w środku... 25 pokoiów! „Chów klatkowy Polaka”. Tak się zarabia we Wrocławiu*. *Gazetawroclawska.pl*. Pobrano z <https://gazetawroclawska.pl/mieszkanie-na-wynajem-a-w-srodku-25-pokoiow-chow-klatkowy-polaka-tak-sie-zarabia-we-wroclawiu/ar/c1-17901179>
- Cierpich-Kozieł, A. (2022, 31 grudnia). O patocelebrytach i patointeligencji, czyli o nowych złożeniach z (produktywnym) członem pato-. *Język Polski*, 102(4), 5-20. <https://doi.org/10.31286/JP.00123>
- Deweloperski Fundusz Gwarancyjny [DFG]. (b.d.). *Dla nabywcy*. *Dfg.ufg.pl*. Pobrano z <https://dfg.ufg.pl/dfg/infoportal/dla-nabywcy>
- Dziadosz, A. (2008). *Działalność deweloperska na budowlanym rynku mieszkaniowym*. *Świat Nieruchomości*, 32-34. Pobrano z https://swiatnieruchomosci.krakow.pl/components/com_jshopping/files/demo_products/63_06.pdf
- Goi, C. L. (2005). Marketing Mix: A Review of 'P'. *The Journal of Internet Banking and Commerce*, 10(2). Pobrano z <https://www.icommercecentral.com/open-access/marketing-mix-a-review-of-php?aid=38598>
- Goi, C. L. (2009). A Review of Marketing Mix: 4P's or More. *International Journal of Marketing Studies*. Pobrano 3 lipca 2024 z https://www.researchgate.net/publication/42385462_A_Review_of_Marketing_Mix_4Ps_or_More
- Gostkowska-Drzewiecka, M. (2007). Istota działalności deweloperskiej w literaturze przedmiotu. *Problemy Rozwoju Miast*, 4(4), 110-123.
- Kania, K. (2012). *Determinanty działalności land deweloperskiej w Polsce*. Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.
- Matuszewski, M. (2006). Rynek nieruchomości. W: J. Dydenko (red.), *Szacowanie nieruchomości*. Wolters Kluwer Polska.
- Prajsnar, A. (2019, 9 sierpnia). *Co zrobić, jeśli deweloper nie zagospodarował terenu?* *Businessinsider.com*. Pobrano 22 lipca 2024 z <https://businessinsider.com.pl/twoje-pieniadze/co-robic-jesli-deweloper-nie-zagospodarowal-terenu/r23c8bp>
- PWN. Słownik języka polskiego [PWN SJP]. (b.d.a). *Deweloper*. *Sjp.pwn.pl*.
- PWN. Słownik języka polskiego. (b.d.a). *Patologie społeczne*. *Sjp.pwn.pl*.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 15 kwietnia 2022 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2022 r., poz. 1225)
- Rządowy projekt ustawy o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz o Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym – uzasadnienie z 2021 r. (Druk nr 985)
- Sadowska, J. (2014). Działalność deweloperska – charakterystyka i podstawowe pojęcia. W: J. Sadowska, *Usługi deweloperskie w ujęciu księgowym i podatkowym*, (s. 1-10). Wydawnictwo C.H.Beck Sp. z o.o.
- Szot, W. (2023, 5 maja). *Deweloper: Jesteśmy hejtowani, choć zbudowaliśmy milion mieszkań. Państwo – 5 tysięcy*. *Wyborcza.pl*. Pobrano 7 lipca 2024 z <https://wyborcza.pl/7,75517,29660778,czy-deweloperzy-sa-jak-osoby-lgbt.html>
- Ustawa z dnia 23 sierpnia 2007 o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (Dz.U. z 2007 r. nr 171, poz. 1206)
- Ustawa z dnia 16 września 2011 (Dz.U. z 2011 r. nr 232 poz. 1377). (2011, wrzesień 16). o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego.
- Ustawa z dnia 20 maja 2021 o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym (Dz.U. z 2021 r., poz. 1177)

Weiland, Z. (2023). Aspekty podatkowe działalności deweloperskiej. W: A. Łakomjak (red.), *Gospodarka Nieruchomościami*. (s. 104-117). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

wGospodarce.pl. (2020, 7 lipca). *Deweloperzy oszukują na wizualizacjach mieszkań*. Pobrano 22 lipca 2024 z <https://wgospodarce.pl/informacje/82075-deweloperzy-oszukuja-na-wizualizacjach-mieszkan>

Fraudulent Practices in the Real Estate Market

Abstract: In recent years the situation on the real estate market became an enabling environment for developers who increase profit by applying fraudulent practices. The research aim was to identify the causes of an unfavourable situation on the real estate market for consumers that provoked unfair actions by developers.. Achieving this aim allowed answering the following research question: “Who is the “patodeveloper” and is there a limit to committing a crime by him? The subject of study became the real estate developer activities and legal forms which are intended to protect buyers from developer’s fraudulent practices. The research methods applied in written assignment, such as literature review supported by data from Bank Lokalny GUS or reports in media allowed to draw the conclusions that elimination of fraudulent practices will require refining laws that protect buyers and also actions aimed at improving the economic situation.

Keywords: real estate developer, patodeveloper, fraudulent practices, real estate market

Daria Łopata

e-mail: 191794@student.ue.wroc

ORCID: 0009-0008-3972-3835

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Efektywność scalania gruntów

DOI: 10.15611/2024.11.5.04

JEL Classification: K25, R52, R58

© Daria Łopata

Praca opublikowana na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa-Na tych samych warunkach 4.0 Międzynarodowe (CC BY-SA 4.0). Skrócona treść licencji na <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.pl>

Cytuj jako: Łopata, D. (2024). Efektywność scalania gruntów. W: A. Łakomiak (red.), *Gospodarka nieruchomościami* (s. 47-58). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

Streszczenie: Scalanie gruntów to proces, który bez wątpienia wywołuje liczne zmiany zarówno w aspekcie ekonomicznym, jak i społecznym. W Polsce staje się on coraz powszechniejszy dzięki programom finansującym jego przeprowadzanie. Celem badania było określenie efektywności scalania gruntów. W artykule przedstawiono historię struktury polskich gruntów oraz scharakteryzowano przesłanki, które przyczyniają się do rosnącej popularności tego procesu. Opisano procedury konieczne do wszczęcia postępowania w sprawie scalania gruntów, a następnie dokonano oceny wpływu tego scalania na gospodarkę oraz na społeczeństwo. W pracy zastosowano metodę badawczą polegającą na analizie danych poscaleniowych dotyczących wsi Lipówka na terenie województwa lubelskiego. Stwierdzono, że dzięki poprawie struktury gruntów oraz innych parametrów wpływających na cenę działki, proces scalania jest kluczowym elementem wspierającym dalszy rozwój rolnictwa w Polsce.

Słowa kluczowe: grunty, scalanie, działki, powierzchnia, geodezja, rolnictwo

1. Wstęp

Obecne czasy cechuje dynamiczne tempo zmian i wprowadzanie nowych, efektywniejszych rozwiązań na poszczególnych rynkach. Jako główne przyczyny występowania tych zmian można uznać intensywny rozwój gospodarki światowej, a także niepewność stabilności rynku, spowodowaną m.in. pandemią COVID-19, coraz częstszymi konfliktami zbrojnymi czy groźnymi zmianami klimatycznymi. Dlatego konieczne jest podejmowanie działań modernizujących przestarzałe rozwiązania i podejmowanie przedsięwzięć, które mają szansę przynieść gospodarce nową jakość. Podejście takie stało się również możliwe w obszarze geodezji, a jednym z kluczowych narzędzi, umożliwiającym zmiany stał się proces scalania gruntów.

Na popularyzację wspomnianego działania w dużej mierze wpłynęła konieczność wprowadzenia zmian w zakresie poprawy efektywności rolnictwa i wykorzystania dostępnych gruntów. Początkowo wykorzystywane powierzchnie wraz z rozwojem technologii stopniowo traciły swoją użyteczność. Pojawiło się zapotrzebowanie na wprowadzenie zmian w strukturze działek, które umożliwią obniżenie ponoszonych przez gospodarstwa kosztów, ułatwią dostęp do dóbr publicznych i dostosują parametry powierzchni pod nowoczesne maszyny rolnicze.

Proces scalania gruntów wpływa nie tylko na właścicieli działek biorących w nim udział, ale także na znaczną część społeczności zamieszkującej okoliczne tereny poddawane przemianom. Zjawisko to w złożony sposób oddziałuje na różne aspekty życia lokalnych mieszkańców, zmienia funkcjonowanie gospodarstw rolnych, a niekiedy całkowicie odmienia istniejące przestrzenie agrarne.

Celem niniejszych badań było określenie efektywności procesu scalania gruntów, rozpatrywanego na podstawie różnych aspektów – społecznego, ekonomicznego, a nawet krajobrazowego. Jedną z wybranych metod badawczych, wykorzystaną podczas przygotowania opracowania, była analiza przemian wynikająca ze scalania gruntów we wsi Lipówka w województwie lubelskim. Dane, które posłużyły do tego celu, zaczerpnięto ze strony Wojewódzkiego Biura Geodezji w Lublinie (WB-GwL) oraz Głównego Urzędu Statystycznego (GUS).

2. Przesłanki scalania gruntów

Zgodnie z trzecim rozdziałem *Atlasu Rolnictwa Polski*, struktura gospodarstw rolnych w Polsce od setek lat ulega nieustannym przekształceniom. Zmiany te powodowane były przez liczne wydarzenia historyczne i ekonomiczne, wymuszające konieczność przekształceń (Bański, 2010).

Zgodnie z danymi GUS polskie rolnictwo, zwłaszcza przed rokiem 2004, cechował dominujący udział małych gospodarstw i gruntów rolnych w całej strukturze. Dane z ostatnich lat potwierdzają, że ta zależność wciąż obowiązuje, jednak udział gospodarstw rolnych o obszarze poniżej 5 ha zaczyna się stopniowo pomniejszać. Z informacji urzędu wynika także, iż w 2010 roku udział ten wynosił 54,1%, natomiast 10 lat później już 51,1 %.

Na wielkość tę wpłynęło wiele czynników historycznych jak choćby ten, że w dawnej Polsce było powszechne dzielenie gruntów na mniejsze w sytuacji dziedziczenia. Natomiast po II wojnie światowej doszło do upaństwowienia znacznej części gruntów rolnych. Na podstawie przepisów wprowadzonych Dekretem z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, zwanym potocznie Dekretem Bieruta, ówczesne władze zarządziły bezwarunkowe przejęcie przez państwo wszystkich działek znajdujących się w granicach stolicy. Na dużej części sprywatyzowanych terenów powstały socjalistyczne gospodarstwa rolne – PGR-y, które w 1969 roku zajmowały ponad 2,7 mln ha ziemi w kraju. Miały one zagwarantować państwu stałą liczbę produktów rolnych, jednak

czas pokazał, że nie spełniły tego zadania. Pomimo iż większość środków z budżetu państwa przeznaczona na inwestycje w obszarze rolnictwa była przekazywana na rozwój PGR-ów, wciąż nie osiągały one wysokiej efektywności ekonomicznej. Funkcjonowanie tych wielkoobszarowych gospodarstw do dziś wzbudza wiele kontrowersji, jednak ono nie przyczyniło się do ich ostatecznej likwidacji po 1991 roku. Powodem zawieszenia ich działania było odejście polskiej gospodarki od komunizmu i jej urynkowienie. PGR-y po prostu nie poradziły sobie z całkowitą zmianą polityki gospodarczej. Pieczę nad gruntami po dawnych PGR-ach przejęła istniejąca niegdyś Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa, która utworzyła z nich 1794 Gospodarstwa Rolne Skarbu Państwa. Ponadto w wyniku intensywnej prywatyzacji rozpoczętej po 1991 roku, część ziem była sprzedawana, oddawana instytucjom publicznym lub Kościołowi katolickiemu. W celu poprawy sytuacji gospodarczej rząd zdecydował się również na odsprzedaż sporej liczby gruntów prywatnym właścicielom, co z reguły wiązało się z podziałem dużych działek rolnych, a w efekcie pomniejszeniem średniej wielkości gospodarstw w Polsce (Marks-Bielska, 2010).

Polska po przystąpieniu do Unii Europejskiej stała się jednym z podmiotów szeroko realizowanych przez wspólnotę programów wspierających rozwój rolnictwa, które w dużej mierze przyczyniły się do rozpoczęcia i kultywowania zmian w strukturach użytków rolnych. Dotacje z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich stanowiły podstawę finansowania wewnętrznych programów na rzecz wsparcia rolnictwa, takich jak Program Rozwoju Obszarów Wiejskich – PROW, w którym spopularyzowano założenie o pozytywnym wpływie scalania gruntów dla konkurencyjności krajowego sektora rolnictwa.

W Polsce istniejąca struktura gospodarstw rolnych stanowi jednoznaczną przesłankę do przeprowadzenia różnorodnych zmian, które mogą poprawić efektywność ich wykorzystania. Duże rozdrobnienie działek oraz stale rosnące ceny gruntów stanowią barierę dla właścicieli większych gospodarstw rolnych, chcących wykupić nowe tereny od rolników rezygnujących z prowadzenia produkcji.

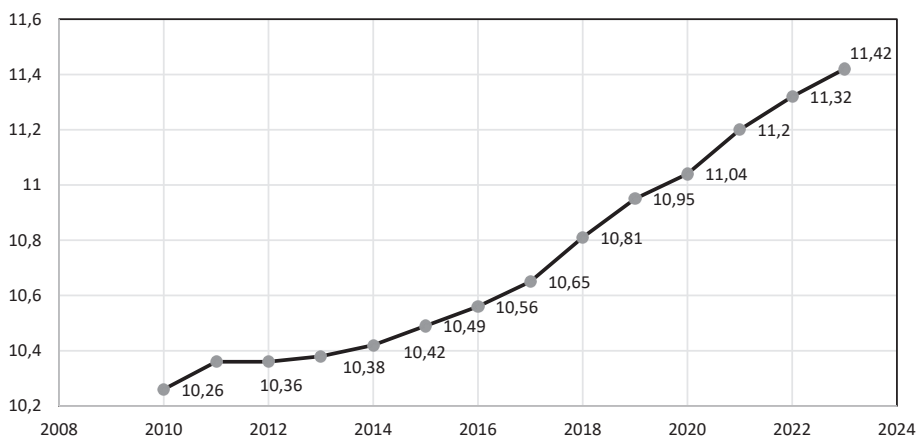
Występujące rozdrobnienie gruntów wpływa na wzrost kosztów produkcji oraz zwiększa czas pracy nieproduktywnej, co obniża opłacalność i konkurencyjność produktów wytwarzanych przez dotknięte nim gospodarstwa. Co więcej, wiąże się także z trudnościami komunikacyjnymi, ponieważ nie każdy grunt posiada publiczną drogę dojazdową czy jest włączony do istniejących systemów melioracji wodnej (Dacko, 2006). Zmiany w liczbie działek przypadających na gospodarstwo rolne w Polsce przedstawia tabela 1.

Według informacji zawartych w tabeli 1 między rokiem 2002 a 2012, ogólna liczba działek będących częścią gospodarstw rolnych zmniejszyła się o niemal 70 000. Mimo to rozdrobnienie gruntów rolnych nie uległo znacznej poprawie, ale w pewnym stopniu wpłynęło na zmianę średniej powierzchni gospodarstwa rolnego w Polsce, co przedstawiono na rys. 1. Począwszy od 2010 roku, ukazuje on tendencję rosnącą w zmianie średniej powierzchni gospodarstw rolnych; wzrost na przestrzeni 14 lat wynosi jednak tylko 1,16 ha.

Tabela 1. Gospodarstwa i powierzchnia użytków rolnych według liczby działek w 2002 i 2010 roku

Liczba działek	2002		2010	
	liczba	%	liczba	%
Ogółem	2 916 360	100,0	2 264 657	100,0
1	1 232 676	42,3	684 133	30,2
2 lub 3	944 333	32,4	678 922	30,0
4 lub 5	378 672	13,0	365 138	16,1
od 6 do 9	243 226	8,3	308 453	13,6
10 i więcej	117 353	4,0	228 021	10,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Powszechnego Spisu Rolnego 2002 i 2010 (GUS, 2003; GUS, 2011).

**Rys. 1.** Średnia powierzchnia gospodarstwa rolnego w Polsce (ha)

Źródło: opracowanie własne na podstawie (ARIMR, b.d.).

Kwestia przeprowadzenia dofinansowań pokrywających proces scalania gruntów powraca w większości programów ogłaszanych przez polski rząd. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich prowadzony w latach 2014-2020 zawierał „pakiet” finansowania na wspomniany cel. Wsparcie na jego podstawie gwarantowało całkowite pokrycie kosztów kwalifikowanych, czyli:

- opracowania projektu scalenia (dokumentacji geodezyjno-prawnej);
- zagospodarowania poscaleniowego związanego z organizacją rolniczej przestrzeni produkcyjnej;
- ogólnych związanych z wydatkami, o których mowa w poprzednich punktach.

Regulacje prawne dotyczące scalania gruntów pojawiły się już dużo wcześniej. Od 26 marca 1982 roku do dziś obowiązuje w Polsce Ustawa o scalaniu i wymianie gruntów, z której to zainteresowani mogą dowiedzieć się, jakie wymagania należy spełnić, aby móc rozpocząć ten proces. To w niej określony jest także cel, który przyświeca prowadzeniu działań scaleniowych. Art. 1 ust. 1. ustawy określa go jako

„tworzenie korzystniejszych warunków gospodarowania w rolnictwie i leśnictwie poprzez poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych, lasów i gruntów leśnych, racjonalne ukształtowanie rozłogów gruntów, dostosowanie granic nieruchomości do systemu urządzeń melioracji wodnych, dróg oraz rzeźby terenu” (Dz.U. z 2023 r., poz. 1197 z późn. zm.).

3. Procedura scalania gruntów

Głównym organem administracji rządowej odpowiedzialnym za prowadzenie postępowania w sprawie scalania gruntów jest starosta. Wszczęcie procedur może nastąpić na wniosek większości właścicieli (ponad 50%) gospodarstw rolnych położonych na potencjalnym obszarze scalenia lub na wniosek właścicieli gruntów, których łączny obszar przekracza połowę powierzchni projektowanego obszaru scalenia. Proces ten może dotyczyć obszarów obejmujących jedną lub kilka wsi. W przypadku obszarów znajdujących się w innych gminach przeprowadzenie scalania dalej jest możliwe, a do prowadzenia postępowania wybiera się starostę wsi, z której pochodzi największa liczba jego uczestników. Po zgłoszeniu zapotrzebowania na przeprowadzenie scalania gruntów starosta wydaje postanowienie o orzeczeniu wszczęcia postępowania w tej sprawie i odczytuje je podczas zebrania z udziałem zainteresowanych nią uczestników. Jeśli liczba uczestników procesu przekracza 10 osób, zbierana jest rada składająca się z minimum jednego przedstawiciela każdej wsi objętej postępowaniem. Następnie, przy udziale geodety i wyspecjalizowanej komisji doradczej, przeprowadzane jest oszacowanie gruntów i opracowanie kompleksowego projektu scalania gruntów. W jego wyniku uczestnicy otrzymują grunty o wartości szacunkowej, przy czym różnica nie może przekroczyć 3%. Powierzchnia nowo przydzielonych gruntów może różnić się maksymalnie o 20% od wielkości przed scalaniem, a dla gruntów o wysokiej przydatności rolniczej o 10%. Po otrzymaniu wstępnych projektów istnieje możliwość zgłoszenia zastrzeżeń wobec proponowanych rozwiązań. Propozycja może zostać zatwierdzona, gdy większość uczestników zaakceptuje ją bez wnoszenia poprawek. Starosta wydaje wtedy decyzję dotyczącą zaniechania lub wszczęcia postępowań scaleniowych, która po 14 dniach od ogłoszenia jest podstawą do rozpoczęcia prac, wprowadzenia uczestników w posiadanie nowych gruntów i umieszczenia nowego stanu w księgach wieczystych (Dz.U. z 2023 r., poz. 1197 z późn. zm.).

4. Efektywność scalania gruntów a zmiana powierzchni działki

Korzyści wynikające z procesu scalania gruntów wydają się oczywiste. Aby rozpocząć rozważania na ten temat, należy w pierwszej kolejności przyrzeć się czynnikom wpływającym na cenę samej działki. Oczywistym jest, że jednym z czynników kształtujących jej wartość jest powierzchnia, którą zajmuje. Dla inwestorów zdecydowanie korzystniejszy jest zakup gruntu o większym areale. Ten fakt wynika z czę-

sto występującej zasady: im większa działka, tym niższa cena za każdy jej metr kwadratowy. Dane zawarte w tabeli 2 wskazują na możliwość uczynienia scalonych działek bardziej atrakcyjnymi dla potencjalnych inwestorów, zwłaszcza biorąc pod uwagę fakt, iż w wyniku wspomnianego procesu w przeważającej części przypadków dochodzi do powiększenia ich powierzchni. Niższa cena za metr kwadratowy przy większej powierzchni terenu oraz brak konieczności rozdzielania inwestycji na oddzielne stanowią istotną zachętę i często są czynnikiem decydującym o ostatecznym zakupie.

Tabela 2. Ceny działek w województwie lubelskim

Wielkość działek (m ²)	Cena za 1 m ²
700	250 zł
832	235 zł
1234	226 zł
1873	117 zł

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z (Otodom.pl, b.d.).

Odwołując się do przykładu województwa lubelskiego, w wyniku scalenia zmniejszyła się liczba oddzielnych działek, a ich ogólna powierzchnia powiększyła się. Zniwelowano tym samym negatywne zjawisko wysokiego poziomu rozdrobnienia działek. Przykłady scalonych gruntów prezentuje tabela 3. Z danych w niej zawartych wynika, iż po przeprowadzeniu prac scaleniowych liczba działek spadła, a jednocześnie wzrosła ich średnia powierzchnia.

Tabela 3. Przykłady efektów scalania gruntów w województwie lubelskim

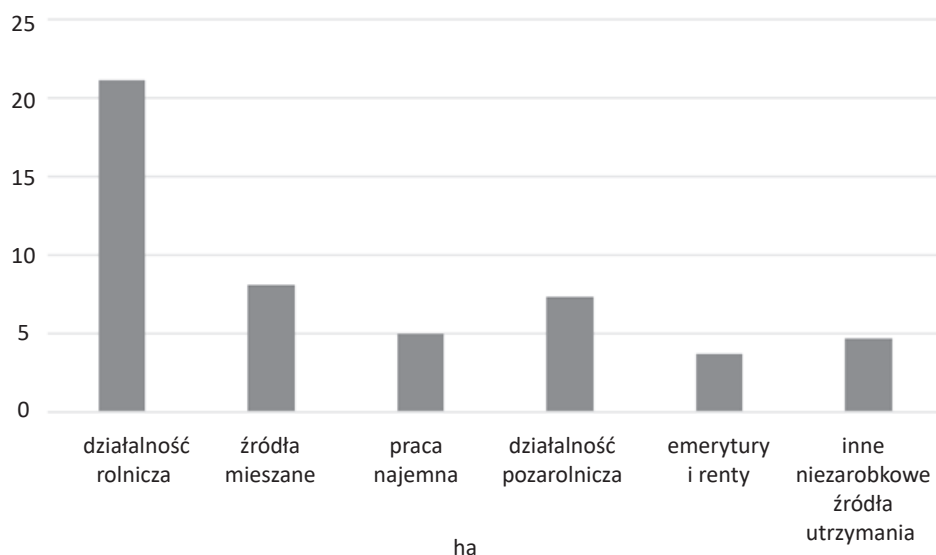
Obiekt	Gmina	Przed scaleniem		Po scaleniu	
		Liczba działek	Średnia powierzchnia działki (ha)	Liczba działek	Średnia powierzchnia działki (ha)
Basonia	Józefów	1825	0,23	826	0,53
Lipówka	Wyryki	288	1,49	265	1,74
Leonów	Kamień	146	x	29	x
Wola Żulińska	Łopiennik Górny	59	x	12	x

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych udostępnionych przez Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego w Lublinie.

Większy obszar zakupionego terenu umożliwia zwykle efektywniejsze zagospodarowanie inwestycyjne – dla rolników jest to większy areał przeznaczony pod uprawy, a dla deweloperów większa baza budowanych mieszkań. Obie grupy mogą przełożyć decyzję o inwestycji w większą działkę na przyszłe, długoterminowe, wyższe zyski ekonomiczne (Krupowicz, 2014). Dodatkowym atutem w tych przypadkach jest ułatwienie związane z wieloma logistycznymi aspektami gospodarowania te-

renem. Posiadanie obszerniejszego, a jednocześnie spójnego gruntu, pozytywnie wpływa na procesy związane z dostawami – eliminuje konieczność rozbijania ich pomiędzy kilkoma adresami i poprawia efektywność przemieszczania się po wybranym obszarze. Dzięki scalaniu nie ma potrzeby wydzielania dodatkowej powierzchni koniecznej do utworzenia dróg dojazdowych czy dodatkowych podpięć chociażby do systemów wodociągowych. Zmiana ta ułatwia przeprowadzanie prac z wykorzystaniem maszyn rolniczych, ponieważ zmniejsza zużycie paliwa i poprawia ich efektywność w przemieszczaniu się (eliminuje wielokrotne nawracanie przy granicach działek, co ma wartość ekonomiczną, skraca czas wykonywanych prac i niweluje straty produkcyjne przy granicach danego pola) (Sobolewska-Mikulska, 2015).

Założenie o większych korzyściach ekonomicznych stwarzanych przez proces scalania gruntów znajduje odzwierciedlenie zwłaszcza w przypadku rolników. Obecnie rynki rolne są zdominowane przez wielkoobszarowe gospodarstwa. Z danych wynika, że tylko one są w stanie wypracować przychody, które pozwolą ich właścicielom na pełne utrzymanie się z uprawy roli. W innych przypadkach, aby zapewnić sobie stabilną sytuację gospodarczą, rolnicy zwykle zmuszeni są do podejmowania dorywczych prac w innych branżach (Zaremba, 2012). Często skutkuje to zaniechaniem prowadzenia roli, co z kolei przyczynia się do spadku ogólnej liczby gospodarstw rolnych i osłabienia ich wpływów. Na rysunku 2 przedstawiono średnią powierzchnię użytków rolnych w gospodarstwach indywidualnych w zależności od głównego źródła dochodów gospodarstwa domowego.



Rys. 2. Średnia powierzchnia użytków rolnych (ha) w gospodarstwach indywidualnych w zależności od głównego źródła dochodów gospodarstwa domowego w 2020 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie Powszechnego Spisu Rolnego 2020 (GUS, 2021).

Dane na rysunku pokazują, że gospodarstwa, których głównym źródłem utrzymania jest dochód z działalności rolniczej, dysponują użytkami rolnymi o powierzchni przekraczającej 20 ha. W przypadkach mniejszych gospodarstw podstawowe dochody pochodzą m.in. z pracy najemnej, emerytur czy rent.

Duże gospodarstwa posiadają potencjał, aby rozwijać technologię i usprawniać proces produkcji. Co w obecnych czasach ważne, mają także większe możliwości wprowadzania ekologicznych rozwiązań. Z powodu wzrostu świadomości na temat korzyści zdrowotnych wynikających z konsumpcji dóbr nieprzetwarzanych, rośnie atrakcyjność tych produktów i zapotrzebowanie na nie. Usprawnienie ekologicznego rolnictwa może zatem przyczynić się do znaczenia polskich produktów rolnych na rynku światowym, a tym samym ograniczyć import towarów zagranicznych. Spowodowałoby to wzrost udziału przychodów z rolnictwa w PKB kraju (według danych GUS wynosi obecnie ok. 2,2%) i umocniłoby Polską gospodarke, stwarzając jej możliwość nowych inwestycji.

Wspomniane aspekty dowodzą, jak ważny jest proces scalania gruntów w ekonomii rolniczej. Prowadzi on do zwiększenia konkurencyjności polskich gospodarstw na arenie międzynarodowej, dając możliwość dalszego rozwoju. Te korzyści mogą także mieć wpływ na postrzeganie zawodu rolnika. Niegdyś, kojarzony z niskimi przychodami i nie najlepszym poziomem życia, ma szansę zyskać większe znaczenie i prestiż w oczach społeczeństwa, co byłoby korzystne dla polskiego rolnictwa w kontekście stale notowanych spadków liczby gospodarstw i zatrudnienia w rolnictwie.

5. Efektywność scalania gruntów a zmiany parametrów technicznych

Czynnikiem kształtującym ceny gruntów jest ich bliskość do dróg publicznych, a także dostępność do szeroko pojętych mediów, takich jak gaz, woda, internet. Pomimo tego iż Polskę można uznać za kraj wysoko rozwinięty, w dalszym ciągu nie wszystkie gospodarstwa domowe mają pełen dostęp do dóbr publicznych (Ajdyn, 2018). Częstym problemem zwłaszcza na obszarach wiejskich jest brak utwardzonych dróg dojazdowych do miejsc zamieszkania. Wiąże się to z ograniczoną możliwością korzystania z transportów publicznych i ryzykiem uszkodzenia pojazdów, co przekłada się na dodatkowe koszty. Jeśli wspomniany problem dotyczy wybranej działki, automatycznie spada jej atrakcyjność w oczach potencjalnego nabywcy, co skutkuje obniżeniem ceny przy sprzedaży.

Ustawa dotycząca procesu scalania gruntów zawiera zapis, który gwarantuje na objętych nim terenach przeprowadzenie tzw. inwestycji w zagospodarowanie poscaleniowe. Obejmują one prace, określone w decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia gruntów, polegające na (Dz.U. z 2023 r., poz. 1197 z późn. zm.):

- budowie lub przebudowie dróg dojazdowych do gruntów rolnych i leśnych oraz dojazdów do zabudowań poszczególnych uczestników scalenia;

- korekcie przebiegu oraz poprawie parametrów technicznych urządzeń melioracji wodnych;
- likwidacji zbędnych miedzi i dróg oraz wykonywaniu zabiegów rekultywacyjnych umożliwiających uprawę mechaniczną gruntów. Uczestnicy scalenia obejmują w wyniku wymienionych prac grunty wydzielone im w ramach postępowania scaleniowego.

Idealnym przykładem poprawy parametrów jakości życia mieszkańców w wyniku zagospodarowania poscaleniowego jest wspomniany jako przedmiot badawczy obszar znajdujący się w województwie lubelskim. Na terenie wsi Lipówka, według udostępnionych w raporcie przez WBGwL danych, przed wykonaniem prac zarejestrowano 7,83 ha obszerności dróg gminnych. Zabudowa przy drodze wojewódzkiej i powiatowej miała charakter ulicówki, przy czym istniała zabudowa kolonijna, która nie posiadała drogi utwardzonej. Wiele odcinków nie było dostosowanych szerokością do nowoczesnych maszyn rolniczych, co znacznie utrudniało komunikację pomiędzy badanymi gospodarstwami. Przeprowadzone zmiany objęły przebudowę, likwidację oraz utworzenie nowych dróg. Doszło do ich utwardzenia, wyrównania i przekształcenia w trwalszą, bardziej przystępną dla pojazdów nawierzchnię z tłucznia. Co najistotniejsze, każda powstała w procesie scalania działka, uzyskała dojazd publiczny o przystępnej dla maszyn, wynoszący od 6 do 16 m szerokości. Ostatecznie, po zakończeniu prac powierzchnia zajmowana przez drogi gminne wzrosła o 1,79 ha i ostatecznie wynosiła 9,62 ha (WBGwL, b.d.b).

Wspomniane prace wyeliminowały istniejące wcześniej defekty związane z utrudnioną dostępnością do dróg publicznych, a więc przyczyniły się do podniesienia wartości terenów dla potencjalnych inwestorów. Oprócz tego zniwelowały trudne do oszacowania koszty dodatkowe, związane z wykorzystaniem paliwa na objazdy do niekorzystnie rozmieszczonych dróg. Stworzyło to także korzyści dla całego ekosystemu, gdyż zmniejszyło emisję zanieczyszczeń wytwarzanych przez maszyny rolnicze czy wydłużone dojazdy spowodowane brakiem dróg publicznych. Ustalenie dokładnej kwoty zmiany wartości jest trudne, jednak przy pracach scaleniowych prowadzonych na dużą skalę z pewnością statystyki to wykażą.

Techniczną kwestię, gwarantującą bezpieczeństwo opłacalności inwestycji w zakupiony teren, stanowi rozbudowanie i sprawność pobliskich systemów melioracyjnych. To dzięki ich dobremu funkcjonowaniu grunty mogą zachować równowagę hydrologiczną niezależnie od krótkoterminowych susz lub zbyt intensywnych opadów. Wysoka skuteczność urządzeń ma kluczowe znaczenie zwłaszcza na obszarach o wysokim zagęszczeniu pól uprawnych oraz na tych bardziej narażonych na podtopienia czy brak wody opadowej. W Polsce z powodu zmian klimatycznych pojawia się coraz więcej problemów wynikających z niestabilnych i często niekorzystnych dla obszaru rolnictwa warunków atmosferycznych. Tym bardziej wzrasta zatem zapotrzebowanie na wprowadzenie rozwiązań, które jak najlepiej zabezpieczą potencjalnych inwestorów przed stratami związanymi ze zmienną pogodą.

W ramach inwestycyjnego zagospodarowania poscaleniowego we wsi Lipówka zostały przeprowadzone kompleksowe prace modernizujące i poprawiające jakość istniejących przedmiotów melioracji wodnej. Według Wojewódzkiego Biura Geodezji w Lublinie przed wykonaniem prac istniały problemy wynikłe z zaniedbania i braku efektywności funkcjonujących dotychczas urządzeń. Niedrożne i zachwaszczone rowy czy studzienki drenarskie uprzykrzały życie mieszkańcom tamtejszych terenów. Konieczne było „odświeżenie” całej infrastruktury i przywrócenie jej funkcjonalności. Ponadto, utworzone na skutek procesu działki zostały ujęte i dołączone do istniejących lub nowo powstałych systemów.

Z racji tego, że wieś Lipówka charakteryzuje się wysokim udziałem (ok. 39%) gruntów ornych w ogólnej strukturze zagospodarowania terenu, usprawnienie systemów melioracyjnych odgrywa istotną rolę dla społeczności lubelskiego rejonu. Niezależnie od przeznaczenia gruntów – czy to dla celów zarobkowych, czy zaopatrzeniowych jedynie dla ich właścicieli – utrzymanie obfitości wyrastających na nich plonów może pełnić ważną rolę w utrzymaniu wysokiej jakości życia mieszkańców Lipówki. Wykaz czynności poprawiających parametry melioracji przedstawia tabela 4.

Tabela 4. Wykaz czynności poprawiających parametry melioracji we wsi Lipówka

Rodzaj czynności	Wielkość
usuwanie zakrzaczeń	–
wykoszenie starej roślinności	–
odmulenie rowów	9,3 km
odmulanie istniejących przepustów	12 szt.
odmulanie istniejących studzienek drenarskich	10 szt.
odmulanie istniejących wylotów drenarskich	18 szt.
karczowanie pni	150 szt.
wywóz karpiny	15,5 mp
wykonanie przepustów o średnicy 60 cm	11 szt.
odbudowa zniszczonej studzienki drenarskiej	7 szt.
uzupełnianie pokryw żelbetowych na studzienkach drenarskich	–
rekultywacja terenu (likwidacja hałd)	1,1 ha
wydzielenie działki pod ciek melioracji podstawowej „Rów Rzeczeki” o powierzchni 2,7968 ha	–

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych udostępnionych (WBGwL, b.d.a).

Spośród czynności, które miały wpływ na poprawę parametrów melioracji w badanej wsi, znalazły się rekultywacja terenu, odbudowa i odmulanie studzienek drenarskich, a także wydzielenie osobnej działki pod ciek melioracji podstawowej. Poprawa tych parametrów zwiększa skuteczność działania systemów melioracyjnych i chroni mieszkańców wsi Lipówka przed problemami związanymi z gwałtowną pogodą.

6. Zakończenie

Przedmiotem rozważań podjętych w pracy było ustalenie skutków przeprowadzania procesu scalania gruntów. Cel badania ukierunkowało stwierdzenie o realnej korzyści wspomnianego procesu, natomiast tezą wymagającą potwierdzenia pozostało określenie, czy szerokie prowadzenie scalania gruntów pozytywnie wpływa na rozwój gospodarki i zwiększa potencjał polskiego rolnictwa.

Na podstawie przeprowadzonej analizy, opartej w dużej mierze na danych określających parametry zmian poscaleniowych we wsi Lipówka, ujawniły się pozytywne zmiany, które przyniosło scalanie gruntów. Skuteczniejsze systemy melioracji wodnych oraz budowa nowych dróg publicznych i dojazdowych dla każdej z działek będącej przedmiotem procesu, to aspekty inwestycji poscaleniowych, które wpływają na ich atrakcyjność oraz ułatwiają funkcjonowanie ich właścicielom. Zmiany w strukturze gruntów – zwiększenie ich powierzchni i poprawienie kształtu, prowadzą natomiast do rozwoju potencjału inwestycyjnego danego terenu oraz stwarzają możliwości efektywniejszego użytkowania terenu.

Literatura

- Ajdyn, A. (2018). *Wskaźniki dostępności terytorialnej mieszkańców Polski do wybranych obiektów użyteczności publicznej*. Centrum Badań i Edukacji Statystycznej GUS.
- Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa [ARiMR]. (b.d.). *Średnia powierzchnia gruntów rolnych w gospodarstwie w 2023 roku*. Gov.pl. Pobrano z <https://www.gov.pl/web/arimr/srednia-powierzchnia-gruntow-rolnych-w-gospodarstwie-w-2023-roku>
- Bański, J. (2010). *Atlas Rolnictwa Polski*. Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN.
- Dacko, A. (2006). Tworzenie warunków do rozwoju terenów wiejskich poprzez scalanie gruntów – aspekt teoretyczny. *Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich*, 2(2), 29-39.
- Dekret z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy. Główny Urząd Statystyczny [GUS]. (2003). *Powszechny Spis Rolny 2002 – wyniki*. Stat.gov.pl. Pobrano z <https://stat.gov.pl/spisy-powszechne/narodowe-spisy-powszechne/powszechny-spis-rolny-2002/>
- Główny Urząd Statystyczny. (2011). *Powszechny Spis Rolny 2010 – wyniki*. Stat.gov.pl. Pobrano z <https://stat.gov.pl/spisy-powszechne/powszechny-spis-rolny-2010/>
- Główny Urząd Statystyczny. (2021). *Powszechny Spis Rolny 2020*. Stat.gov.pl. Pobrano z <https://stat.gov.pl/spisy-powszechne/powszechny-spis-rolny-2020/>
- Krupowicz, W. (2014). Analiza efektów scalenia gruntów w ocenie społeczności lokalnej. *Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich*, 11(2), 493-506.
- Marks-Bielska, R. (2010). *Rynek ziemi rolniczej w Polsce – uwarunkowania i tendencje rozwojowe*. Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie.
- Otodom.pl. (b.d.). *Oferty sprzedaży działek w województwie lubelskim*. Pobrano w czerwcu 2024 z <https://www.otodom.pl/pl/wyniki/sprzedaz/dzialka/lubelskie>
- Sobolewska-Mikułska, K. (2015). *Współczesne scalania gruntów w kształtowaniu granic rolniczej przestrzeni produkcyjnej*. Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej.
- Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz.U. z 2023 r., poz. 1197 z późn. zm.)

- Wojewódzkie Biuro Geodezji w Lublinie [WBGwL]. (b.d.a). *Scalenie gruntów – materiały informacyjne*. WBG Lublin. Pobrano z chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://wbglubelskie.pl/wp-content/uploads/2015/04/3-Scalenie-grunt%C3%B3w-materia%C5%82y-promocyjne.pdf
- Wojewódzkie Biuro Geodezji w Lublinie [WBGwL]. (b.d.b). *Scalenie gruntów – na przykładzie projektu scalenia gruntów wsi Lipówka*. WBG Lublin, Pracownia Terenowa we Włodawie. Pobrano z https://wbglubelskie.pl/wp-content/uploads/2015/04/7-Scalenie-grunt%C3%B3w-na-przyk%C5%82adzie-projektu-scalenia-grunt%C3%B3w-wsi-Lip%C3%B3wka.pdf
- Zaremba, S. (2012). Propozycja kompleksowej modernizacji ewidencji gruntów w Polsce – sprawozdanie z przeprowadzonych prac dla 13 obiektów pilotowych. *Roczniki Geomatyki*, 6(56), 63-76.

Land Consolidation Efficiency

Abstract: Land consolidation is a process that undoubtedly leads to many changes on both the economic and social levels. In Poland, through programmes financing its implementation, it is becoming more and more often used. The aim of the study was to present the effectiveness of land consolidation. The history of the structure of Polish soil is presented and the reasons why the above-mentioned process is gaining popularity are characterised. The necessary procedures for initiating land consolidation proceedings were presented, and then its impact on the economy and society was assessed. The research method used in the work was the analysis of data on post-consolidation changes in the village of Lipówka and in the Lublin Voivodeship. It was found that by improving the structure of the land and other parameters affecting the price of the plot, the consolidation process is an essential element for the further development of agriculture in Poland.

Keywords: land, consolidation, plots, area, surveying, agriculture

Oliwia Michta

e-mail: oliwiamichtaa@onet.pl

ORCID: 0009-0008-6340-6952

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Istota i rodzaje nieruchomości

DOI: 10.15611/2024.11.5.05
JEL Classification: K11, K25, P14

© Oliwia Michta

Praca opublikowana na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa-Na tych samych warunkach 4.0 Międzynarodowe (CC BY-SA 4.0). Skrócona treść licencji na <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.pl>

Cytuj jako: Michta, O. (2024). Istota i rodzaje nieruchomości. W: A. Łakomiak (red.), *Gospodarka nieruchomościami* (s. 59-70). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

Streszczenie: Nieruchomości stanowią integralną część powierzchni ziemi i pełnią ważną rolę w funkcjonowaniu społeczeństwa oraz codziennym życiu. Celem przeprowadzonych badań było zdefiniowanie pojęcia nieruchomości oraz klasyfikacja ich rodzajów. Na podstawie analizy literatury, obowiązujących przepisów prawnych oraz artykułów naukowych stwierdzono, że nieruchomości są nieodłącznym elementem otoczenia. Wyróżnia się trzy podstawowe rodzaje nieruchomości: gruntowe, budynkowe, lokalowe. Aby dany obszar mógł zostać uznany za nieruchomość, musi spełniać takie warunki, jak trwałość, stałość, niepodzielność i różnorodność elementów składowych. Istotną cechą nieruchomości jest także sposób ewidencji w księgach wieczystych. W opracowaniu omówiono kwestie dotyczące prowadzenia spisów niezbędnych do określenia stanu prawnego poszczególnych typów nieruchomości, a także kwestie związane z prawem do nieruchomości. Dokonanie wnikliwej analizy wykazało, że temat nieruchomości jest złożony i wieloaspektowy.

Słowa kluczowe: nieruchomości, rodzaje nieruchomości, stan prawny nieruchomości

1. Wstęp

Nieruchomości pełnią ważną rolę w życiu społeczeństwa, zaspokajając podstawowe potrzeby mieszkaniowe, służąc jako miejsce pracy i przedmiot obrotu na rynku finansowym. Na przestrzeni wieków rozwój branży nieruchomości wpłynął na proces urbanizacji miast oraz poziom zamożności poszczególnych krajów. Rozwój sektora nieruchomości spowodował, że polski porządek prawny reguluje kwestie związane z nieruchomościami w wielu aktach prawnych zarówno z zakresu prawa cywilnego, jak i administracyjnego. W zależności od rodzaju działalności podejmowanej przez człowieka, nieruchomości różnią się przeznaczeniem, regulacjami prawnymi i sposobem użytkowania.

W związku z tym warto zadać pytanie, czym właściwie są nieruchomości, jakie występują ich rodzaje, co je łączy i różni oraz jakie cechy mają wspólne. Celem badania było zdefiniowanie pojęcia nieruchomości oraz klasyfikacja ich rodzajów. Pomógł w tym przegląd literatury, regulacji prawnych i dostępnych artykułów naukowych. Przedmiot analizy stanowiły trzy kategorie nieruchomości: gruntowe, budynkowe i lokalowe, a odpowiedzi na postawione pytanie dostarczyły odpowiednie ustawy, w tym Kodeks cywilny. Liczny i obszerny zasób regulacji prawno-administracyjnych dowodzi, że temat nieruchomości jest niezwykle złożony. Nieruchomości kojarzą się przeważnie z mieszkaniami, domami wolnostojącymi czy też rezydencjami. Jest to oczywiste skojarzenie, ale istota nieruchomości jest bardziej złożona.

2. Rodzaje i charakterystyka nieruchomości

Chcąc szczegółowo zaprezentować temat nieruchomości, należy zacząć od wyjaśnienia jej znaczenia i pochodzenia. Nieruchomości stanowią ważną część polskiego ustawodawstwa, przez co są one przedmiotem wielu regulacji prawnych oraz przepisów. Kwestię nieruchomości można rozpatrywać z wielu stron, ponieważ są one przedmiotem, m.in. prawa własności i prawa rzeczowego. Definicja nieruchomości stanowi przedmiot rozważań specjalistów w tej dziedzinie. Poszukując cech nieruchomości, należy zacząć od wyjaśnienia źródła definicji. Na podstawie art. 45 Kodeksu cywilnego (Dydenko, 2006, s. 47) wiadomo, że rzeczy to materialne części przyrody, w stanie pierwotnym lub przetworzonym, które są na tyle wyodrębnione (w sposób naturalny lub sztuczny), że w stosunkach społeczno-gospodarczych mogą być traktowane jako samoistne. Z tego powodu dzieli się je na ruchomości oraz nieruchomości. Art. 46.1 Kodeksu cywilnego (dalej: k.c.) (Dz.U. z 2023 r., poz. 1610 z późn. zm.) określa nieruchomości jako część powierzchni ziemskiej, stanowiącą odrębny przedmiot własności (grunty), a także budynki lub ich części, jeśli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności. Wyróżnia się trzy rodzaje nieruchomości (Dewerenda, 2022, s. 10-11):

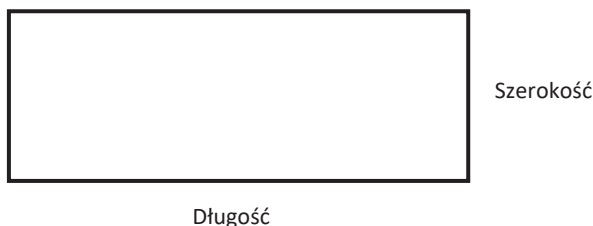
- gruntowe;
- budynkowe;
- lokalowe, tzw. części budynków.

Pierwszym rodzajem nieruchomości jest nieruchomość gruntowa, którą stanowi grunt, o czym świadczy zapis w art. 46.1 k.c. Nieruchomości te są częścią powierzchni ziemskiej i stanowią odrębny przedmiot własności (Dz.U. z 2023 r., poz. 1610 z późn. zm.). Ciekawym aspektem nieruchomości gruntowej jest to, że jej elementy składowe obejmują wszelką roślinność, budynki i urządzenia trwale połączone z gruntem. Nieruchomość jest uznawana za gruntową tylko wtedy, kiedy spełnia dwa warunki: ma określone granice, które są przedmiotem czyjejś własności. Na tej podstawie można wywnioskować, że w skład nieruchomości gruntowej wchodzi:

- teren ze ściśle określonymi granicami;
- wytwory przyrody, takie jak rośliny od momentu zasadzenia oraz budynki czy budowle.

Ważną kwestią są urządzenia stanowiące elementy składowe nieruchomości, które służą do zaspokajania potrzeb bytowych społeczeństwa. Według art. 49 k.c. urządzenia, służące do odprowadzania lub doprowadzania wody, pary, gazu, prądu elektrycznego oraz innych urządzeń podobnych, nie należą do części składowych gruntu lub budynku, jeśli wchodzi w skład przedsiębiorstwa lub zakładu (Dz.U. z 2023 r., poz. 1610 z późn. zm.). Oznacza to, że np. linie energetyczne nie stanowią części składowej gospodarstwa domowego, pomimo że są umiejscowione w obrębie działki, tylko należą do zakładu energetycznego.

Podstawą klasyfikacji nieruchomości gruntowej są przede wszystkim jej granice. W myśl art. 143 k.c., w granicach określonych przez jego społeczno-gospodarcze przeznaczenie, własność gruntu rozciąga się nad i pod jego powierzchnią. Należy zwrócić uwagę na pierwszą część przepisu, która wskazuje na dwuwymiarowy charakter nieruchomości. Część powierzchni ziemskiej, to przestrzeń nad powierzchnią gruntu. Jej wymiary (szerokość $\times$ długość) przedstawiono na rysunku 1.



Rys. 1. Wymiary części powierzchni ziemskiej

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Dydenko, 2006).

Według art. 143 k.c. własność gruntu rozciąga się nad i pod jego powierzchnią do wysokości (głębokości) określonej przez jego społeczno-gospodarcze przeznaczenie, przy czym przepis ten nie uchybia przepisom regulującym prawa do wód (Dz.U. z 2023 r., poz. 1610 z późn. zm.). Oznacza to jednocześnie, że w skład nieruchomości gruntowej wchodzi wszelkie pomieszczenia gospodarcze znajdujące się pod i nad powierzchnią nieruchomości. Przykładem tego są, np. piwnica i strych. Kolejną kwestią jest społeczno-gospodarcze przeznaczenie nieruchomości, które regulują przepisy prawa lokalne.

Nieruchomości są podstawą obrotu finansowego, dlatego często zmienia się ich właściciel. Wynika z tego potrzeba zbierania informacji o ich posiadaczach. Spisy oraz informacje o nieruchomościach prowadzi się w dwóch zbiorach:

- katastrze nieruchomości, czyli spisie i opisie nieruchomości gruntowych i budynków, które zostały sporządzone na podstawie map. Kataster to system informacyjny o gruntach, budynkach, lokalach, właścicielach i służy on głównie określaniu stawki podatkowej (Dz.U. z 1989 r. nr 30, poz. 163, t.j.);

- księgach wieczystych, których główną funkcją jest gromadzenie informacji o stanie prawnym nieruchomości, czyli wszelkich prawach, jakie przysługują posiadaczowi z tytułu nieruchomości.

Po omówieniu, czym jest nieruchomość gruntowa, należy podjąć zagadnienie podziału ewidencyjnego nieruchomości gruntowej. Warto zacząć od wyjaśnienia kluczowych pojęć. Na podstawie art. 4 Ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2023 r., poz. 344 z późn. zm.) wiadomo, że działka gruntu to niepodzielna, ciągła część powierzchni ziemskiej stanowiąca część lub całość nieruchomości gruntowej. Natomiast działka ewidencyjna to ciągły obszar gruntu położony w granicach jednego obrębu ewidencyjnego, jednorodny pod względem prawnym, wydzielony za pomocą linii granicznych. W księgach wieczystych można znaleźć informacje, z ilu dokładnie działek ewidencyjnych składa się nieruchomość. Co więcej, nieruchomość gruntowa może składać się także z działek, które nie graniczą ze sobą. W takim przypadku mogą one zostać wpisane do jednej księgi wieczystej, ponieważ nieruchomość może składać się z kilku działek ewidencyjnych, lub można założyć odrębną księgę wieczystą na daną działkę.

Kolejnym rodzajem nieruchomości jest nieruchomość budynkowa. Odrębną częścią nieruchomości jest budynek – różny od gruntu przedmiot własności. Ten rodzaj nieruchomości występuje, gdy grunty należące do samorządu terytorialnego bądź Skarbu Państwa zostaną oddane w użytkowanie wieczyste. Wówczas grunt wchodzi w użytkowanie wieczyste danej osoby fizycznej lub prawnej na 40 lub 99 lat. Posiadacz może postawić budynek, stanowiący przedmiot jego własności, na nie swoim gruncie. Natomiast w momencie wygaśnięcia prawa użytkowania wieczystego dochodzi do zbycia prawa własności do budynków i innych urządzeń występujących na obszarze nieruchomości gruntowej. Jeżeli jednak posiadacz chciałby przedłużyć użytkowanie wieczyste, musi złożyć wniosek do organu samorządu terytorialnego bądź Skarbu Państwa 5 lat przed zakończeniem ówczesnego użytkowania (Liberacki i Lis-Lewandowska, 2019).

Kolejnym typem nieruchomości są lokalowe. Lokal stanowi wyodrębnioną część budynku, to znaczy izbę lub zespół izb. Funkcjonowanie tych nieruchomości reguluje Ustawa o własności lokali, w której definiuje się go jako wydzieloną trwałymi ścianami w obrębie budynku izbę lub zespół izb przeznaczonych na stały pobyt ludzi, służących wraz z pomieszczeniami pomocniczymi zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych (Dz.U. z 2000 r. nr 80 poz. 903, z późn. zm.). W myśl zapisów ustawy, stały pobyt ludzi oznacza przebywanie tych samych osób w ciągu doby dłużej niż cztery godziny (Dz.U. z 2022 r., poz. 1225). Przepis stosuje się odpowiednio również do samodzielnych lokali, wykorzystywanych zgodnie z przeznaczeniem na cele inne niż mieszkaniowe. W skład lokalu mogą wchodzić inne pomieszczenia, które do niego bezpośrednio nie przylegają. Niektóre z pomieszczeń budynku nie są przeznaczone wyłącznie dla właściciela lokalu, ale stanowią część wspólną nieruchomości. Są to np. klatki schodowe. Z tego względu na nieruchomość lokalową składają się:

- samodzielny lokal,
- pomieszczenia przynależne,
- udział w nieruchomości wspólnej.

Wymagania stawiane lokalom są zatwierdzane przez starostę danego powiatu na podstawie wydawanego zaświadczenia. W celu jego uzyskania inwentaryzacji lokalowej dokonuje osoba o odpowiednich kwalifikacjach. Jeżeli to sąd decyduje o wydzieleniu lokalu, to nie potrzebuje on zaświadczenia od starosty. Pozyskanie zaświadczenia nie stanowi jednak o powstaniu nieruchomości lokalowej. O tym świadczy wpis do księgi wieczystej, który zwany jest wpisem konstytutywnym. Oznacza on, że dana nieruchomość powstaje w momencie założenia księgi wieczystej dla lokalu, tworząc nowy stan prawny (Puch, 2012).

W celu wyznaczenia udziału w nieruchomości wspólnej używa się wzoru (Dydenko, 2006, s. 52):

$$U = \frac{Pli + Ppi}{\sum (Pl + Pp)},$$

gdzie: U – udział; Pli – powierzchnia użytkowa wydzielonego lokalu; Ppi – powierzchnia pomieszczeń przynależnych do lokalu; $\sum (Pl + Pp)$ – suma powierzchni użytkowych wszystkich lokali wraz z pomieszczeniami przynależnymi do budynku.

Reasumując, po omówieniu podstawowych rodzajów nieruchomości, można odpowiedzieć na pytanie postawione we *Wstępie*, czyli co łączy je ze sobą? Ich elementem wspólnym jest regulacja prawna i stanowienie odrębnego przedmiotu prawa własności. Opisane nieruchomości są regulowane przez k.c., a nieruchomość lokalowa także przez Ustawę o własności lokali. Co więcej, wszystkie stanowią wydzielony obszar powierzchni ziemskiej. Kolejną cechą łączącą je jest fakt, iż każda z nich podlega opodatkowaniu na podstawie katastru nieruchomości, a w przypadku każdej z wymienionych nieruchomości, informacje dotyczące stanu prawnego nieruchomości są rejestrowane w księgach wieczystych.

3. Kwestia prawa rzeczowego i innych praw do nieruchomości

Właścicielom z tytułu posiadania bądź użytkowania danej nieruchomości przysługują prawa. W związku z tym wszelkie prawa do nieruchomości, tzw. prawa rzeczowe, które stanowią podstawę prawną do określenia przynależności nieruchomości są uregulowane w k.c. (Dz.U. 2023 poz. 1610 z późn. zm.).

Prawo rzeczowe to prawo przysługujące podmiotowi, którego przedmiotem jest rzecz. To rodzaj prawa, który ma charakter bezwzględny wobec wszystkich, co oznacza, że jest skuteczne wobec wszystkich. W skład prawa rzeczowego wchodzi własność i użytkowanie wieczyste.

Własność stanowi prawo podmiotowe właściciela do używania poszczególnej rzeczy oraz rozporządzania nią. Jednocześnie oznacza to, że właściciel ma prawo do władania, pobierania pożytków oraz korzystania z danej rzeczy. Rozróżnia się trzy rodzaje pożytków: cywilne, naturalne i prawne.

Pożytki cywilne to dochody generowane z posiadania określonej rzeczy. Natomiast pożytki naturalne to płody i inne odłączone od niej części składowe, o ile według zasad prawidłowej gospodarki stanowią normalny dochód z rzeczy. Wyróżniamy również pożytki prawne, które definiuje się jako dochody wynikające ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa (Dz.U. z 2023 r., poz. 1610 z późn. zm.).

Według Jerzego Dydenki współwłasność jest rodzajem prawa rzeczowego (Dąbek, 2006). Zasadnicza różnica między własnością a współwłasnością zawiera się w tym, że konkretna nieruchomości należy do kilku osób w sposób niepodzielny. Oznacza to, że pomimo występującej współwłasności dana rzecz nie zostaje podzielona, lecz wszyscy mają równe prawa do jej użytkowania. Wyróżnia się dwa rodzaje współwłasności: łączną oraz w częściach ułamkowych. Pierwsza z nich niemal zawsze występuje w małżeństwach, gdzie nie występuje sztywny podział na udziały jednostki. Może ona ustać, np. w wyniku rozwodu albo braku możliwości rozporządzania daną rzeczą. W tym przypadku rozporządzanie występuje za wspólną zgodą małżonków. Druga współwłasność – w częściach ułamkowych, dotyczy sytuacji, gdy współwłaściciele dzielą udziały na daną rzecz za pomocą ułamków i mogą w dowolnym momencie zdecydować się na zniesienie współwłasności nawet mimo niezgody na takie posunięcie. Wyróżnia się trzy sposoby zniesienia tego typu współwłasności:

- dokonanie fizycznego podziału,
- przekazanie udziałów jednemu ze współwłaścicieli,
- sprzedaż w drodze licytacji sądowej.

Nieruchomość może zostać nabyta także w wyniku umowy, np. darowizny lub sprzedaży. Jest to tak zwane „przeniesienie własności w drodze umowy”. Do przeniesienia prawa własności sporządza się akt notarialny, który nie może zawierać żadnych warunków ani niepewności. Wynika z tego, że w aktach notarialnych muszą być zawarte treści bezwarunkowe, ponieważ w przeciwnym razie będą uznane za nieważne. Nabycie prawa do nieruchomości jest możliwe przez osobę, która nie jest jej właścicielem, w drodze zasiedzenia. Jeśli do zasiedzenia doszło w dobrej wierze, to prawo to występuje po 20 latach, a jeśli w złej wierze to po 30 latach.

Do prawa rzeczowego zalicza się również użytkowanie wieczyste. Jest to prawo do korzystania i rozporządzania gruntami, które należą do Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego. Jest ono nazywane długotrwałym, gdyż trwa przez 40 lub 99 lat. Do sformalizowania użytkowania wieczystego niezbędny jest akt notarialny oraz wpis do księgi wieczystej. Użytkowanie wieczyste ma określone zasady. Jedną z nich jest prawo użytkownika do korzystania z gruntu w zakresie dozwolonym w umowie. Zakres praw do zagospodarowania przestrzeni oraz termin są w niej ściśle

le określone. Użytkowanie wieczyste jest odpłatne i składa się z dwóch opłat (Dz.U. z 2023 r., poz. 344 z późn. zm.):

- jednej w wysokości 15-25% bazowej ceny nieruchomości, zależnej od ceny nieruchomości gruntowej;
- drugiej – rocznej, ustalonej w zależności od celu użytkowania wieczystego. Najczęściej jest to 3% ceny nieruchomości, natomiast w wyjątkowych przypadkach 0,3% lub 1%, jak np. opłata za nieruchomości gruntowe oddane na cele obronności i bezpieczeństwa państwa.

Do rozwiązania użytkowania wieczystego może dojść w wyniku:

- oświadczenia stron właściciela gruntu i użytkownika wieczystego;
- na skutek niespełnienia warunków umowy;
- na wniosek użytkownika wieczystego;
- po upływie czasu określonego w umowie;
- przekształcenia prawa do użytkowania wieczystego w prawo własności.

W przypadku zakończenia użytkowania wieczystego użytkownik wieczysty ma prawo do ubiegania się o wynagrodzenie za obiekty budowlane, które zostały przez niego wzniesione. Wysokość wynagrodzenia zależy od wartości rynkowej w dniu zakończenia tego prawa. Jeśli jednak obiekty budowlane zostały wzniesione niezgodnie z umową, użytkownik wtedy nie ma prawa do wynagrodzenia.

Obok prawa rzeczowego wyróżnia się ograniczone prawa rzeczowe. Jest to rodzaj prawa, który odnosi się do rzeczy, których właścicielem jest inna osoba. Podmiot, któremu ono przysługuje, może tylko w wąskim zakresie korzystać z określonego przedmiotu. Najczęściej zawarcie umowy prowadzi do powstania ograniczonego prawa rzeczowego, jednak może ono również powstać za pośrednictwem sądu. Do ustania umowy dochodzi, gdy jednostka zrzeknie się praw.

Do ograniczonych praw rzeczowych zaliczają się: użytkowanie, służebność, hipoteka, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu i zastaw, przy czym to ostatnie nie dotyczy nieruchomości. Z tego powodu wyróżnia się użytkowanie odpłatne i nieodpłatne, a także terminowe i bezterminowe. Główną cechą charakteryzującą to prawo jest niezbywalność. Użytkownik, który korzysta z tego prawa, nie może go przekazać innym osobom, a prawo to nie podlega dziedziczeniu. Natomiast zgodnie z treścią art. 255 k.c., użytkowanie wygasa, jeśli nie jest wykonywane przez 10 lat (Dz.U. z 2023 r., poz. 1610 z późn. zm.).

Kolejnym przykładem ograniczonego prawa rzeczowego jest służebność. Wyodrębnia się dwa rodzaje służebności: gruntową i osobistą. Służebność gruntowa polega na obciążeniu właściciela innej nieruchomości w taki sposób, że:

- właściciel, który obciąża inną nieruchomość, może z niej korzystać;
- obciążony właściciel ma ograniczone pole działania;
- obciążony właściciel nie może wykonywać pewnych uprawnień.

Głównym celem służebności gruntowej jest zwiększenie użyteczności nieruchomości, która obciąża inną. Ten typ ograniczonego prawa rzeczowego można nabyć w drodze umowy, zasiedzenia lub wyroku sądowego. Służebność osobista działa

na takich samych zasadach co gruntowa, jednakże dotyczy bezpośrednio osób fizycznych. W odróżnieniu od gruntowej nie da się jej nabyć w drodze zasiedzenia. Służebność osobista stanowi prawo niezbywalne, a przekazanie uprawnień do wykonywania określonych czynności nie jest możliwe. W tym przypadku służebność wygasa po śmierci konkretnej osoby.

Przykładem ograniczonego prawa rzeczowego jest również spółdzielcze prawo do lokalu. Jest to prawo zbywalne, dziedziczne i podlega egzekucji. Członek danej spółdzielni może żądać przekształcenia tego prawa w prawo do odrębnej własności lokalu. W wyniku zawarcia umowy pomiędzy członkiem a spółdzielnią dochodzi do powstania roszczenia w sprawie ustanowienia własnościowego prawa do lokalu albo roszczenia o ustanowienie odrębnej własności lokalowej. Działania te są zwane ekspektatywami i również są one zbywalne, podlegają egzekucji, a całość lub część wkładu jest dziedziczna.

4. Księgi wieczyste – źródło informacji o nieruchomościach

Ustalenie stanu prawnego nieruchomości jest możliwe dzięki wspomnianej w rozdziale drugim księgi wieczystej. Stan prawny nieruchomości określa się jako ogół praw do nieruchomości, jakie przysługują osobie fizycznej lub prawnej do nieruchomości (mFinanse.pl, 2024). Wszelkie informacje w tej kwestii można znaleźć w księdze wieczystej.

Księgi wieczyste to rejestry urzędowe, których zadaniem jest zapewnienie bezpieczeństwa obrotu nieruchomościami (Hernik, 2006). Jednocześnie stanowią podstawę organizacyjno-prawną ku zabezpieczeniu hipoteki. Według art. 65 Ustawy o księgach wieczystych i hipotece, hipoteka to prawo obciążające nieruchomość w celu zabezpieczenia oznaczonej wierzytelności wynikającej z określonego stosunku prawnego, które umożliwia wierzycielowi dochodzenie zaspokojenia z tej nieruchomości bez względu na to, kto jest jej właścicielem (Dz.U. z 2023 r., poz. 1984 z późn. zm.). Prowadzi się je również wtedy, gdy grunty wraz z budynkami zostały oddane w użytkowanie wieczyste. W celu ustalenia stanu prawnego nieruchomości stosuje się wymienione księgi wieczyste, ponieważ wpisy w niej zamieszczone informują posiadacza o faktycznym stanie nieruchomości. Z tego względu stan prawny nieruchomości może zostać określony na podstawie:

- aktów notarialnych,
- prawomocnych orzeczeń sądu,
- ostatecznej decyzji administracyjnej,
- aktu własności ziemi,
- aktu bądź dokumentu nadania.

Prowadzenie ksiąg wieczystych leży w obowiązku sądów rejonowych. Ważnym aspektem prowadzenia tego typu dokumentacji jest fakt, iż według art. 23 Ustawy o księgach wieczystych i hipotece dla każdej nieruchomości prowadzi się odrębną

księgę wieczystą, dotyczy to również nieruchomości lokalowych (Dz.U. z 2023 r., poz. 1984 z późn. zm.). Wpisami do ksiąg wieczystych zajmują się sądy rejonowe. Wpisy te zazwyczaj są nanoszone na wniosek osoby, która jest właścicielem nieruchomości, użytkownikiem wieczystym, wierzycielem lub notariuszem, jednakże w szczególnych przypadkach wpis może być wydawany z urzędu. Tego typu wniosek ma służyć ustanowieniu, zmianie bądź zrzeszeniu się prawa określonego w danej księdze wieczystej. Księga wieczysta składa się z czterech działów:

- pierwszego, który zawiera oznaczenia nieruchomości i wpisy prawa własnościowego;
- drugiego, który zawiera wpisy własności i użytkowania wieczystego;
- trzeciego, który zawiera wpisy dotyczące ograniczonych praw rzeczowych, ograniczeń w rozporządzaniu nieruchomością lub użytkowania wieczystego oraz innych praw i roszczeń;
- czwartego, który zawiera wpisy dotyczące hipotek.

W Ustawie o księgach wieczystych i hipotece (Dz.U. z 2023 r., poz. 1984 z późn. zm.) zostały określone zasady, które regulują funkcjonowanie omawianych ksiąg. Do tych zasad należą:

- prowadzenie ksiąg wieczystych w celu ustalenia stanu prawnego nieruchomości (art. 1);
- jawność ksiąg wieczystych (art. 2);
- domniemanie zgodności wpisanego prawa jawnego w księdze wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym. Domniemanie nieistnienia prawa wykreślonego (art. 3);
- brak ochrony rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych dla rozporządzeń nieodpłatnych lub dokonanych na rzecz nabywcy działającego w złej wierze (art. 6);
- zakładanie i prowadzenie ksiąg wieczystych w systemie teleinformatycznym (art. 25);
- prowadzenie odrębnej księgi wieczystej dla każdej nieruchomości, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej, w tym dla nieruchomości lokalowych oraz nieruchomości z wyodrębnionymi nieruchomościami lokalowymi (art. 24).

Prowadzenie ksiąg wieczystych polega na:

- zakładaniu ksiąg wieczystych;
- nadawaniu księdze wieczystej kolejnego numeru według repertorium ksiąg wieczystych;
- rejestrowaniu wniosków o wpis;
- dokonywaniu wzmianek i kolejnych wpisów;
- dokonywaniu obwieszczeń publicznych;
- sporządzaniu i przesyłaniu zawiadomień o dokonanych wpisach;
- prowadzeniu akt księgi wieczystej;
- wydawaniu odpisów;
- udostępnianiu ksiąg wieczystych i akt do wglądu;
- zamykaniu i przechowywaniu ksiąg wieczystych.

Na opis nieruchomości w księgach wieczystych składają się:

- położenie;
- powierzchnia;
- sposób korzystania z nieruchomości.

Jeżeli chodzi o użytkowanie wieczyste gruntu, to do ich opisu w księdze dodaje się także okres, na jaki został oddany grunt. Natomiast dane z katastru nieruchomości stanowią podstawę do oznaczenia nieruchomości. Owe dane stanowią ogół informacji o nieruchomości. Jeśli jednak dojdzie do wystąpienia niezgodności z informacjami z katastru a oznaczeniem ich w księdze wieczystej, to jednostka, która jest właścicielem bądź użytkownikiem wieczystym, może wnieść wniosek do sądu rejonowego o sprostowanie oznaczenia nieruchomości. W związku z tym poprawnie sformułowany wpis do księgi wieczystej powinien zawierać następujące informacje (Hernik, 2006, s. 93):

- numer, datę oraz godzinę i minuty wpływu wniosku;
- treść;
- dane o podstawie wpisu, czyli: rodzaj dokumentu, przedmiot sprawy, organ, który zdecydował się na wydanie tego dokumentu;
- numer karty akt;
- datę dokonania wpisu;
- imię, nazwisko i stanowisko służbowe sędziego lub referendarza sądowego wraz z jego czytelnym podpisem.

Pisząc o księgach wieczystych, należy zaznaczyć, że w momencie kupna bądź sprzedaży nieruchomości należy udać się do notariusza, aby sporządzić akt notarialny. Jeżeli nieruchomość nie posiada księgi wieczystej, to notariusz może ją założyć (Morizon.pl, 2024).

Zainteresowani mają możliwość wglądu do ksiąg wieczystych jedynie w obecności pracownika sądu, który został wyznaczony przez organy wyższe. Najczęściej z możliwości wglądu korzystają rzeczoznawcy majątkowi, biegli sądowi oraz geodeci. Co więcej, mają oni także prawo do otrzymania odpisu z ksiąg wieczystych na podstawie ostatniego stanu wpisów. Odpisy od ksiąg wieczystych są również wydawane na żądanie sądu, prokuratora, notariusza, organu administracyjnego. Należy wspomnieć, że od lipca 2014 roku księgi wieczyste, jak i odpisy od nich są dostępne on-line.

Podsumowując, księgi wieczyste są niezbędne do zapewnienia bezpiecznego obrotu nieruchomościami. Zawierają one szczegółowe informacje dotyczące właściciela, obciążeń, praw oraz hipotek nieruchomości. Bez wątpienia stanowią one podstawowe narzędzie do określenia stanu prawnego nieruchomości, co pomaga chronić prawa właścicieli i wierzycieli oraz zapewnia stabilność obrotu nimi.

5. Zakończenie

Nieruchomości stanowią nieodłączny element współczesnego świata, zaspokajając podstawowe potrzeby człowieka. W powszechnym rozumieniu kojarzy się je przede wszystkim z budynkami, apartamentowcami, mieszkaniami. Celem artykułu było zatem wskazanie cech nieruchomości, określenie ich rodzajów oraz dokładne ich scharakteryzowanie. W ramach analizy przeprowadzonej na podstawie literatury, obowiązujących przepisów prawnych i artykułów naukowych można stwierdzić, że kwestie dotyczące nieruchomości zostały uregulowane z licznych aktach prawnych. Przepisy te określają zasady, na których powinny się one opierać.

O złożoności tematu nieruchomości świadczy różnorodność ich rodzajów. Nieruchomości to część powierzchni ziemskiej, stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), a także budynki lub ich części, jeśli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności. Dzielą się one na trzy typy: gruntowy, budynkowy oraz lokalowy. Posiadają cechy wspólne i łączą je przepisy uregulowane przez k.c. Mają one kluczowe znaczenie dla kształtowania kapitału materialnego, który podlega ciągłym zmianom w zależności od koniunktury gospodarczej i aktywności ludności. Warunki, jakie musi spełniać, by mógł zostać uznany za nieruchomość, to trwałość, stałość, niepodzielność, ale także różnorodność elementów składowych, odpowiadająca złożoności fizycznej.

Niniejsze opracowanie zawiera szeroki zakres informacji dotyczący nieruchomości, co pozwala na zrozumienie zdarzeń dotyczących ustanowienia prawa własności, użytkowania wieczystego i ograniczonego prawa własności oraz przedstawia podstawy ewidencji w księgach wieczystych, informujących o obrocie nieruchomościami.

Literatura

- Dąbek, P. (2006). Prawo rzeczowe i inne prawa do nieruchomości. W: J. Dydenko (red.), *Szacowanie Nieruchomości*. Wolters Kluwer.
- Dewerenda, A. (2022). Zawód zarządcy nieruchomości. W: A. Łakomniak (red.), *Gospodarka nieruchomościami* (s. 10-11). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Dydenko, J. (2006). Nieruchomości. Definicje i pojęcia. W: J. Dydenko (red.), *Szacowanie nieruchomości*. Wolters Kluwer.
- Hernik, J. (2006). Księgi wieczyste i hipoteka. W: J. Dydenko (red.), *Szacowanie nieruchomości*. Wolters Kluwer.
- Liberacki, M. i Lis-Lewandowska, E. (2019, 10 marca). *Przedłużenie użytkowania wieczystego: zasady i konsekwencje*. Rzeczpospolita. Pobrano z <https://www.rp.pl/nieruchomosci/art9425341-przedluzenie-uzytkowania-wieczystego-zasady-i-konsekwencje>
- mFinanse.pl. (2024, 30 kwietnia). *Stan prawny nieruchomości – czym jest i dlaczego jest tak istotny?* Pobrano z <https://mfinanse.pl/blog/stan-prawny-nieruchomosci/>
- Morizon.pl. (2024, 30 stycznia). *Księga wieczysta – wszystko, co musisz wiedzieć. Kompletny poradnik*. Morizon. Pobrano z <https://www.morizon.pl/blog/ksiega-wieczysta-poradnik/>

- Obwieszczenie Ministra rozwoju i technologii z dnia 15 kwietnia 2022 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2022 r., poz. 1225)
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 czerwca 2024 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2024 r., poz. 1151)
- Puch, P. (2012, 10 września). *Prawa właściciela przed wpisem do księgi wieczystej*. Halo.domy. Pobrano z <https://halo.domy.pl/prawa-wlasciciela-przed-wpisem-do-ksiegi-wieczystej/index.html>
- Ustawa o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2023 r., poz. 344 z późn. zm.)
- Ustawa o księgach wieczystych i hipotece (Dz.U. z 2023 r., poz. 1984 z późn. zm.)
- Ustawa o własności lokali (Dz.U. z 2000 r. nr 80 poz. 903, z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2023 r., poz. 1610 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 1989 r. nr 30, poz. 163, t.j.)

The Essence and Types of Properties

Abstract: Real estate is an integral part of the earth's surface and is the basis for people's functioning and lives. The aim of the study was to explain the concept and identify types of real estate. Based on the literature, applicable legal regulations, and scientific articles, it can be concluded that real estate is everything that surrounds us. As a result of the division, three types of real estate are distinguished: land, buildings, and premises. The conditions that a given area must meet to be considered real estate include durability, stability, indivisibility, but also the diversity of its components. Another feature of a property is the method of registration in land and mortgage registers. The study discusses issues related to conducting inventories necessary to determine the legal status of a given property. The issue of rights to real estate is also discussed. After a thorough analysis, it can be concluded that the subject of real estate is complex and multi-faceted.

Keywords: properties, types of properties, legal standing of properties

Marta Pytlowany

e-mail: 191803@student.ue.wroc.pl

ORCID: 0009-0006-8296-8956

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Polski zasób nieruchomości i gospodarowanie nim

DOI: 10.15611/2024.11.5.06
JEL Classification: L38, L85, R52

© Marta Pytlowany

Praca opublikowana na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa-Na tych samych warunkach 4.0 Międzynarodowe (CC BY-SA 4.0). Skrócona treść licencji na <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.pl>

Cytuj jako: Pytlowany, M. (2024). Polski zasób nieruchomości i gospodarowanie nim. W: A. Łakomiak (red.), *Gospodarka nieruchomościami* (s. 71-83). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

Streszczenie: Polski zasób nieruchomości oraz sposób gospodarowania nim jest bardzo zróżnicowany. Celem opracowania było scharakteryzowanie polskiego zasobu nieruchomości, w szczególności omówienie tego, co wchodzi w jego skład. Udzielono odpowiedzi na pytanie, na czym polega gospodarowanie nieruchomościami państwowymi. W artykule podjęto również kwestię podstaw prawnych, do których stosuje się państwo, aby postępować zgodnie z przepisami i wykluczyć nierówności na rynku nieruchomości. Opisano także działania Krajowego Zasobu Nieruchomości, którego celem jest zarządzanie nieruchomościami należącymi do Skarbu Państwa. Gospodarowanie takim zasobem oznacza podejmowanie czynności prawnych i faktycznych, które optymalizują wykorzystanie zasobu, aby zostały osiągnięte założone cele finansowe i rzeczowe przy jednoczesnym zminimalizowaniu kosztów utrzymania. Studium przypadku gminy Jaworze potwierdziło, że warunkiem skutecznego gospodarowania nieruchomościami państwowymi jest plan wykorzystania zasobu.

Słowa kluczowe: zasób nieruchomości, gospodarowanie nieruchomościami, Krajowy Zasób Nieruchomości

1. Wstęp

Zasób nieruchomości danego kraju pełni ważną rolę w sprawnym funkcjonowaniu państwa i życiu jego mieszkańców. Aby był dobrze wykorzystywany i spełniał swoje zadania muszą czuwać nad nimi odpowiednie organizacje – w Polsce jest to rola Krajowego Zasobu Nieruchomości. Prawidłowe gospodarowanie nim będzie wiązać się z różnorodnymi wyzwaniami, wymagającymi zarówno ingerencji sektora publicznego, jak i administracyjnego, a także po części prywatnego.

Szczegółowy podział klasyfikacji różnorodnych form nieruchomości pozwala na ich zidentyfikowanie oraz dobranie odpowiednich działań w wybranych przez Skarb Państwa celach. Szczególnie ważnym aspektem pracy będą zrozumienie definicji słowa „nieruchomość” i poznanie praw, które usprawniają jej funkcjonowanie.

Celem opracowania było scharakteryzowanie polskiego zasobu nieruchomości, w szczególności omówienie jego składowych. Udzielono odpowiedzi na pytanie, na czym polega gospodarowanie nieruchomościami państwowymi, czyli czym jest państwowy zasób nieruchomości, jak powinien przebiegać sposób zarządzania nim na różnych szczeblach administracyjnych, by efektywnie pracował na rzecz interesu państwa i w konsekwencji jego mieszkańców.

Zbieranie informacji, pozwalających na realizację tematu, polegało na analizie baz danych na oficjalnych stronach rządowych (Gov.pl, Stat.gov.pl), a także literatury przedmiotu, w tym artykułów naukowych. Natomiast wiedzę w kwestiach prawa zaczerpnięto z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Kodeksu cywilnego, a także odpowiednich ustaw.

2. Zasób nieruchomości – definicja i podział

Według internetowej *Encyklopedii Zarządzania* Skarb Państwa jest instytucją reprezentującą państwo jako właściciela majątku państwowego. W Polsce zarządza nim Ministerstwo Skarbu Państwa i Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa (Druk nr 159). Zasób nieruchomości to, najprościej mówiąc, ogół nieruchomości należących do Skarbu Państwa, które nie zostały przez niego oddane w użytkowanie wieczyste. Użytkowanie wieczyste oznacza przyznanie określonej osobie możliwości korzystania z gruntu należącego do Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego przez określony czas. W skład zasobu wchodzi również nieruchomości, które stanowią przedmiot użytkowania wieczystego Skarbu Państwa, a wyłączone są z niego grunty pokryte płynącymi wodami powierzchniowymi oraz z zainstalowanymi urządzeniami wodnymi lub ich częściami, nad którymi, zgodnie z ustawą Prawo wodne, nadzór właścicielski sprawują Wody Polskie.

Wyróżnia się trzy rodzaje nieruchomości (Dewerenda, 2022, s. 10-11):

- gruntowe – część powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności;
- budynkowe – budynki trwale związane z gruntem, stanowiące odrębny od gruntu przedmiot własności;
- lokalowe – części budynków, które na mocy przepisów stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności.

W ich obrębie klasyfikuje się następujące typy nieruchomości:

- grunty leśne,
- grunty rolne,
- nieruchomości zabudowane,
- grunty pod zabudowę,

Tabela 1. Podział gruntów należących do Skarbu Państwa

Grupy rejestrowane	Rodzaj	Ogółem	Użytki rolne	Użytki leśne i grunty zadrzewione	Grunty zabudowane i zurbanizowane	Tereny komunikacyjne	Inne grunty	Grunty pod wodami
Stan na 1.01.2023 [ha]								
Grunty Skarbu Państwa	Miasto	646 660	70 776	350 250	12 286	36 677	18 054	158 617
	Wieś	8 908 497	1 281 184	6 840 514	15 713	141 341	192 387	508 134
	Ogółem	9 555 157	1 281 184	7 190 764	27 999	178 018	210 441	666 751
Grunty w użytkowaniu wieczystym	Miasto	134 783	11 026	13 979	69 137	30 060	6928	3653
	Wieś	378 570	77 794	159 337	27 833	60 894	27 587	25 125
	Ogółem	513 353	88 820	173 316	96 970	90 954	34 515	28 778
Grunty Skarbu Państwa ogółem	Miasto	781 443	81 802	364 229	81 423	66 737	24 982	162 270
	Wieś	9 287 067	1 288 202	6 999 851	43 546	202 235	219 974	533 259
	Ogółem	10 068 510	1 370 004	7 364 080	124 969	268 972	244 956	695 529
Udział gruntów Skarbu Państwa w kraju [%]		32,09	7,34	77,14	14,42	27,93	44,03	88,57
Grunty Skarbu Państwa w dniu 1.01.2022	Miasto	696 378	82 429	356 658	81 547	66 567	24 946	84 233
	Wieś	9 226 552	1 324 540	6 912 164	43 213	200 468	233 885	512 282
	Ogółem	9 922 930	1 406 969	7 268 822	124 760	267 034	258 831	596 514

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Druk nr 159).

- nieruchomości wojskowe,
- nieruchomości wodne,
- nieruchomości infrastrukturalne,
- nieruchomości chronione,
- nieruchomości rezerwowe,
- nieruchomości o szczególnym znaczeniu kulturowym i historycznym.

W zależności od typu nieruchomości zarządzają nimi odpowiednie instytucje oraz organy administracji publicznej. Większość terenów leśnych jest zarządzana przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe. Nieruchomości wodne podlegają pod zarząd Wód Polskich, a tereny rolne objęte są nadzorem Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa – KOWR. Natomiast nieruchomościami wykorzystywanymi przez Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polski zarządza Agencja Mienia Wojskowego. Informacje o tym, kto zarządza nieruchomościami i jak to robi, opracowuje Ministerstwo Skarbu Państwa, a odpowiedni minister przygotowuje sprawozdanie działalności podległych mu instytucji, które przedkłada Radzie Ministrów i Sejmowi oraz publikuje na stronie internetowej ministerstwa. Natomiast prezes Prokuraturii Generalnej RP składa na ręce Marszałka Sejmu RP ogólne sprawozdanie o stanie mienia Skarbu Państwa (Druk nr 159). Zawiera on wszystkie informacje dotyczące majątku Skarbu Państwa w ujęciu zbiorczym, syntetycznym i statystycznym, czyli jego stanu prawnego, struktury i wartości. Zgodnie z raportem przedstawionym w grudniu 2023 roku, a prezentującym stan na dzień 31 grudnia 2022 roku, państwo polskie posiada mniej więcej jedną trzecią wszystkich gruntów znajdujących się w Polsce (ok. 32,09%), natomiast 58,98% z nich należy do osób fizycznych. Właścicielami reszty są osoby prawne (spółki) oraz samorządy posiadające kolejno 4,54% i 4,02% pozostałych gruntów. Szczegółowy podział gruntów przedstawiono w tabeli 1.

Na początku 2023 roku ogół posiadanych przez Skarb Państwa gruntów wyniósł 10 068 510 ha. Największa część tych terenów przypada na użytki leśne i tereny zadrzewione – ok. 73,14% wszystkich gruntów skarbu państwa (77,14% ogólnych gruntów krajowych). Drugie co do wielkości znaczenie posiadają użytki rolne, których powierzchnia wynosi 13,61% (7,34% ogólnych gruntów krajowych). Natomiast tereny zabudowane i zurbanizowane stanowią 1,24% (14,42% w odniesieniu do powierzchni całego kraju). Bardzo duży odsetek, bo aż 78% z tych terenów zostało oddanych w użytkowanie wieczyste.

Z danych zawartych w tabeli 1 wynika, że największy udział w zasobie nieruchomości posiadanych przez Skarb Państwa mają użytki leśne i tereny zadrzewione.

3. Podstawy prawne gospodarowania państwowymi nieruchomościami

Sprawne gospodarowanie państwowymi nieruchomościami wymaga stosowania odpowiednich ustaw i wynikających z nich przepisów prawnych. W Polsce kompe-

tencje poszczególnych organów określa Ustawa o gospodarce nieruchomościami z 21 sierpnia z 1997 roku. Jest to podstawowy akt prawny dotyczący zarządzania polskim zasobem nieruchomości, który obowiązuje od 1 stycznia 1998 roku (Dz.U. z 2023 r., poz. 344). Ustala ona zasady m.in.:

- podziału nieruchomości,
- gospodarowania nieruchomościami, które stanowią własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego,
- wyceny,
- wywłaszczania i zwrotu wywłaszczonych nieruchomości.

Dla sprawnego i efektywnego zarządzania nieruchomościami dzieli się je również z uwzględnieniem szczebli administracyjnych. Wyróżnia się zatem zasoby:

- Skarbu Państwa,
- wojewódzkie,
- powiatowe,
- gminne.

Ustawa o gospodarce nieruchomościami określa nie tylko zasady dotyczące gospodarowania nieruchomościami przez Skarb Państwa, ale również procedury nabywania, oddawania w użytkowanie wieczyste, dzierżawę czy najem oraz zbywania nieruchomości państwowych (Dz.U. z 2024 r., poz. 1061 z późn. zm.). Starosta danego powiatu wykonując zadania z zakresu administracji rządowej, w szczególności zajmuje się ewidencjonowaniem nieruchomości, sporządzeniem planu wykorzystania zasobu, zabezpieczeniem nieruchomości przed zniszczeniem lub uszkodzeniem oraz reprezentuje Skarb Państwa w kwestii gospodarowania nieruchomościami. Natomiast prezydenci i burmistrzowie miast oraz wójtowie realizują zadania należące do jednostek samorządu terytorialnego.

Prawa dotyczące zasobów nieruchomości zawarte są także w:

- Ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2024 r., poz. 589 z późn. zm.),
- Ustawie o lasach (Dz.U. z 2024 r., poz. 530 z późn. zm.),
- Ustawie o Krajowym Zasobie Nieruchomości (Dz.U. z 2024 r., poz. 1026 z późn. zm.),
- Kodeksie cywilnym z dnia 23 kwietnia 1964 roku (Dz.U. z 2024 r., poz. 1061 z późn. zm.),
- Ustawie o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności (Dz.U. z 2024 r., poz. 900 z późn. zm.),
- Ustawie o prawie zamówień publicznych (Dz.U. z 2023 r., poz. 1605 z późn. zm.),
- Ustawie o gruntach rolnych i leśnych (Dz.U. z 2024 r., poz. 82 z późn. zm.).

Warto dodać, że dla gospodarowania nieruchomościami o szczególnym znaczeniu wymaga się zastosowania odpowiedniej ustawy lub innego aktu prawnego. Dotyczy to w szczególności wszelkiego rodzaju zabytków, portów i stoczni, nieruchomości górniczych, leśnych i rolnych objętych ustawą ich chroniącą, związanych z bezpie-

czeństwem i obronnością czy związanych z ochroną środowiska (Dz.U. z 2024 r., poz. 82 z późn. zm).

Zgodnie z przepisami prawa mieniem Skarbu Państwa i mieniem pozostałych jednostek terytorialnych (gmin, powiatów) należy zarządzać zgodnie z zasadą jawności gospodarowania nieruchomościami publicznymi. Gwarantuje ona transparentność działań poszczególnych organów administracji publicznej.

4. Gospodarowanie państwowymi nieruchomościami

Głównym celem gospodarowania państwowym zasobem nieruchomości, należącym do Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, jest osiąganie założonych celów finansowych i rzeczowych przy równoczesnym zminimalizowaniu kosztów jego utrzymania. To również wszelkie czynności zabezpieczające nieruchomości przed zniszczeniem. Ogólnie rzecz biorąc, gospodarowanie państwowymi nieruchomościami polega na wielu czynnościach prawnych i faktycznych, których efektem ma być optymalne wykorzystanie zasobu, głównie w celu realizacji zadań publicznych. W rozumieniu powszechnym gospodarowanie nieruchomościami można traktować jako zarządzanie i dysponowanie nimi oraz opiekę i ochronę nad nimi.

W ramach zarządzania zasobem nieruchomości, zgodnie z Ustawą o gospodarce nieruchomościami, wyróżnia się następujące czynności faktyczne i prawne:

a) czynności faktyczne: ewidencja nieruchomości, zgodnie z katastrem nieruchomości;

- wycena posiadanych nieruchomości;
- zabezpieczenie nieruchomości przed uszkodzeniem lub zniszczeniem;
- czynności związane z naliczaniem należności za nieruchomości udostępniane z zasobu wraz z windykacją należności;
- współpraca z innymi organami, które na mocy odrębnych przepisów gospodarują nieruchomościami Skarbu Państwa, a także z właściwymi jednostkami samorządu terytorialnego;

b) czynności prawne:

- kupno i sprzedaż, za zgodą wojewody, nieruchomości wchodzących w skład zasobu;
- dzierżawa, wynajem, użyczenie lub oddanie w użytkowanie nieruchomości wchodzących w skład zasobu, przy czym umowa zawierana na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub czas nieoznaczony wymaga zgody wojewody; jest ona też wymagana w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony nie dłuższy niż 3 lata strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość;
- zastępstwo prawne w postępowaniu sądowym, w szczególności w sprawach dotyczących własności lub innych praw rzeczowych na nieruchomości, o zapłatę należności za korzystanie z nieruchomości, o roszczenia ze stosunku najmu,

dzierżawy lub użyczenia, o stwierdzenie nabycia spadku, o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości przez zasiedzenie;

- składanie wniosków o założenie księgi wieczystej dla nieruchomości Skarbu Państwa oraz o wpisy w księdze wieczystej.

Należy mieć na uwadze, że znaczna część zasobu nieruchomości stanowi, zwłaszcza dla powiatów i gmin, bazę materialną dla realizacji usług publicznych. Mowa tu w szczególności o gruntach przekazywanych na drogi, o utrzymywaniu budynków użyteczności publicznej jak przedszkola i szkoły czy remontach i modernizacji budynków mieszkalnych. Zarządzający powinni w taki sposób wykorzystywać posiadany majątek, by przynosił on wymierne korzyści finansowe poprzez np. opłaty z najmu, dzierżawy czy też zarządu trwałego, czy przychody ze sprzedaży nieruchomości, które stanowią lub mogą stanowić źródło znacznych obciążeń finansowych. Zarządzanie zasobem nieruchomości jednocześnie powinno polegać na optymalizacji kosztów utrzymania, tak by nakłady finansowe nie stanowiły dla budżetu dużego obciążenia, zwłaszcza w porównaniu z realną wartością poszczególnych składników zasobu.

Racjonalne gospodarowanie zasobem nieruchomości znajduje swoje odbicie w systematycznym polepszaniu życia mieszkańców poprzez poprawę infrastruktury drogowej, technicznej i społecznej. To również wzrost atrakcyjności danych obszarów dla potencjalnych inwestorów, a tym samym ich aktywizacji gospodarczej. Z perspektywy mieszkańców istotny wydaje się również rozwój rynku nieruchomości, w tym mieszkań komunalnych, tanich mieszkań na wynajem i innych, podobnych form zwiększania liczby dostępnych na rynku lokali.

5. Krajowy Zasób Nieruchomości – instytucja zarządzająca nieruchomościami

W 2017 roku ówczesny rząd polski podjął się próby częściowego rozwiązania problemów na rynku mieszkaniowym. Wysokie ceny nowych lokali skutecznie pozbawiły wiele rodzin szansy na własne lokum. W związku z tym rząd postanowił powołać instytucję o nazwie Krajowy Zasób Nieruchomości (dalej: KZN), której celem miało być zarządzanie nieruchomościami należącymi do Skarbu Państwa, a przeznaczonymi głównie na budownictwo mieszkaniowe (KZN, b.d.). Nadzór nad jej działalnością sprawuje minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego. KZN miał zajmować się gospodarowaniem posiadanymi przez państwo nieruchomościami, zwiększeniem ich dostępności oraz stworzeniem warunków sprzyjających powstawaniu nowych mieszkań. Do jego ważnych zadań należeć miała również realizacja programów rządowych wspomagających rozwój mieszkalnictwa. Na mocy ustawy KZN jest bowiem upoważniony do przekazywania państwowych gruntów samorządom lokalnym pod realizację celów publicznych – przede wszystkim budowę mieszkań.

KZN miał wspierać w działaniu rządowy program rozwoju budownictwa społecznego – Społeczną Inicjatywę Mieszkaniową (dalej: SIM). Inicjatywa miała odpowiadać za realizację potrzeb mieszkaniowych w małych i średnich gminach, czyli realizować budowę mieszkań na wynajem, za które czynsz będzie niższy niż w przypadku ofert dostępnych na rynku (SIM Mazowsze, b.d.). Mieszkania takie miały być przeznaczone przede wszystkim dla osób nieposiadających zdolności kredytowej, ale będących w stanie regularnie opłacać rachunki. Warunkiem otrzymania mieszkania jest 30% udział w kosztach poniesionych przy budowie danego lokalu. KZN stanowi swojego rodzaju „bank ziemi”, z którego część gruntów może być przekazywana gminom na realizację celów mieszkaniowych. Tym samym, przystępując do spółek w ramach SIM, ma możliwość przekazywania mienia w postaci nieruchomości gruntowych. Zgodnie z danymi widniejącymi na stronie rządowej do lipca 2024 roku powstało 37 podobnych spółek w kraju, których plany obejmują budowę niemal 36 tys. mieszkań.

Niestety, jak pokazała praktyka, zakładane projekty okazały się trudne w realizacji. W ciągu 6 lat funkcjonowania SIM oddanych do użytku zostało zaledwie kilka inwestycji. Powody są następujące: gminom trudno jest uzyskać kredyty finansujące budowę mieszkań, dodatkowo, kryteria uzyskania takiego mieszkania są dość restrykcyjne, co przekłada się na słabe zainteresowanie wśród potencjalnych lokatorów. Obecnie, zarówno w KZN, jak i SIM-ach, trwają kontrole ministerialne, z których wnioski mają być podstawą do dyskusji o dalszym losie obu tych instytucji.

6. Plan wykorzystania zasobu nieruchomości

Do sprawnego funkcjonowania gospodarki nieruchomościami w sektorze publicznym i prywatnym potrzebny jest plan wykorzystania zasobu nieruchomości, który obejmuje długookresową strategię dotyczącą gospodarowania mieniem Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego (Doganowski, b.d.). Plan ten określa, które z nieruchomości są niezbędne do realizacji publicznych inwestycji i wykonania własnych zadań. Zawiera również informacje o tych, które są przeznaczone do sprzedaży, dzierżawy bądź przekazania w użytkowanie wieczyste. Uwzględnia prognozy, które nieruchomości zarządzający powinni nabyć czy udostępnić (np. w formie zawarcia umowy, czyli najmu lub użytkowania).

Ważnym elementem planu jest oszacowanie wydatków niezbędnych do utrzymania posiadanych nieruchomości oraz opracowanie zysków. Zasadniczo organy zarządzające zasobem nieruchomości powinny dążyć do tego, by zyski były wyższe lub przynajmniej równoważyły koszty utrzymania.

Na podstawie planu wykorzystania zasobu można zmienić gospodarcze znaczenie nieruchomości, uwzględniając jej zbycie w przypadku niskiej przydatności bądź uciążliwości w utrzymaniu. Mimo że przypis z art. 23 ust 1d Ustawy o gospodarce nieruchomościami dotyczy planu wykorzystania zasobu Skarbu Państwa, można

go zastosować jako wzorzec podczas tworzenia planu dla zasobów powiatowych i gminnych. Według przepisu powinien on zawierać:

- ewidencję powierzchni zasobu nieruchomości oraz nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste;
- prognozę:
 - poziomu wydatków (nabywanie oraz udostępnianie nieruchomości do zasobu),
 - udostępniania zasobu,
 - poziomu przychodu z tytułu opłat z użytkowania wieczystego, jak i z tytułu stałego zarządu nieruchomości gminy,
 - aktualizacji opłat z tytułu opłat z użytkowania wieczystego, jak i z tytułu stałego zarządu nieruchomości gminy;
- schemat zagospodarowania zasobu nieruchomości.

Warto pamiętać, że nieruchomości oddane w użytkowanie wieczyste, ale wciąż należące do gminy, nie wchodzą w skład zasobu, dlatego organ wykonawczy gminy nie musi ich ewidencjonować. Przez to wszelakie wpływy z opłat otrzymywanych z tego tytułu trzeba traktować nieobligatoryjnie.

Po opracowaniu planu należy poddać go weryfikacji, powinien zostać przekazany do wglądu publicznego, aby mieszkańcy sami mogli wnieść swoje zastrzeżenia i uwagi. W większości analizowanych przypadków gminy sporządzały takie plany na okres trzech lat. Stanowiły one dla gmin również ważny element strategicznego planu rozwoju lokalnego.

7. Studium przypadku – plan wykorzystania zasobu nieruchomości gminy Jaworze

Każda gmina przygotowuje swój plan wykorzystania zasobu nieruchomości. Do dokładnego zestawienia powierzchni zasobu nieruchomości bierze się pod uwagę ewidencję tych nieruchomości, którą sporządza się na podstawie ich katastru, czyli elektronicznego oraz wielofunkcyjnego rejestru zawierającego szczegółowe informacje, jednolite dla całego kraju, dotyczące faktycznego stanu gruntów.

Gmina Jaworze jest częścią powiatu bielskiego w województwie śląskim. Niezależną jednostkę terytorialną stanowi od 22 grudnia 1990 roku, kiedy to uzyskała odrębność od sąsiadującej gminy Jasienica. Powierzchnia Jaworza wynosi 21,32 km², a gminę zamieszkuje niewiele ponad 7000 mieszkańców. Gmina ma status wsi. Z uwagi na położenie u stóp Beskidu Śląskiego jest atrakcyjnym turystycznie miejscem. Posiada wiele szlaków górskich zarówno dla pieszych, jak i rowerzystów. Jaworze ma w swojej historii tradycje uzdrowiskowe.

Tworzenie gminnego zasobu nieruchomości oraz prawidłowego nim gospodarowania należy do podstawowych zadań tej gminy. Obecnie obowiązujący plan został uchwalony na lata 2023-2025. Zawiera informacje m.in. o zasobach terenów posiadanych przez gminę, prognozy dotyczące poziomu wydatków i wpływów, udostępniania i nabywania nieruchomości do zasobu oraz aktualnych opłat (Talik, 2023).

Z przedstawionych dokumentów wynika, że na dzień 31 grudnia 2022 roku zasób nieruchomości Gminy Jaworze wynosił 524 452 m², natomiast powierzchnia gruntów w użytkowaniu wieczystym wynosi 112 850 m². Podział gruntów obejmuje:

- tereny pod drogami (250 802 m²),
- użytki zielone (154 402 m²),
- grunty zajęte pod lasami (68 055 m²),
- tereny budowlane użytkowane rolniczo (18 345 m²),
- tereny zabudowane (13 536 m²),
- tereny oddane w użytkowanie wieczyste (11 490 m²),
- tereny pod zabudowę (5761 m²),
- tereny zajęte pod parkingi (2100 m²).

Zgodnie z prognozą dotyczącą nabywania oraz udostępniania nieruchomości i z planem przewiduje się, że grunty należące do zasobów gminy Jaworze stopniowo będą się powiększać poprzez systematycznie prowadzoną regulację stanu prawnego. Trudno jest jednak określić ich dokładną liczbę, ponieważ zależy to od wysokości środków finansowych, które gmina będzie mogła przeznaczyć na ten cel oraz od długości trwania postępowań w sprawie uregulowania stanu prawnego danych nieruchomości. Plan zawiera również szereg prac geodezyjnych mających na celu regulację granic działek oraz prowadzenia działań w celu nieodpłatnego przejmowania dróg (na wnioski właścicieli nieruchomości).

Na przewidywany poziom wydatków gminy związanych z utrzymaniem zasobu składają się: umowy zlecenia, zakup materiałów i wyposażenia, zakup energii elektrycznej, zakup usług remontowych, zakup usług pozostałych, opłaty za usługi telekomunikacyjne oraz administrowanie budynkami, wszelkie podatki, koszty postępowań sądowych, różne opłaty i składki oraz wydatki i zakupy inwestycyjne. Planowane kwoty wydatków podano w tabeli 2.

Tabela 2. Poziom wydatków nabywania i udostępniania nieruchomości gminy Jaworze

Zadanie	Zaplanowana kwota wydatków [zł]
Umowy zlecenia	5000,00
Koszty utrzymania	331 000,00
Zakup materiałów i wyposażenia	17 000,00
Podatki	9500,00
Koszty postępowań sądowych	1000,00
Wydatki inwestycyjne	1 770 000,00
Zakupy inwestycyjne	30 000,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych <https://jaworze.bip.info.pl/index> (dostęp: 28.06.2024).

W latach 2023-2025 plan przewiduje osiągnięcie waloryzacji opłat z tytułu dzierżawy i najmu nieruchomości. Zaplanowano również aktualizację opłat użytkowania wieczystego, która wpłynie na wzrost dochodów dla gminy. Jednak plan

nie przewiduje oddania większej liczby gruntów w użytkowanie wieczyste. Przewiduje za to możliwość przedłużenia istniejących już umów dotyczących także najmu i dzierżawy oraz ewentualne zawarcie nowych w celu zwiększenia dochodów dla gminy. Zakłada się również, że będą realizowane wnioski w celu przekształcenia prawa o użytkowaniu wieczystym w prawo własności.

W trakcie tworzenia planu, w dniu 31 grudnia 2022 roku, 20 z 22 obiektów kulturowych, których gmina jest właścicielem, stanowi jej własność. Pozostałe obiekty władane są przez nią na podstawie umowy użyczenia podpisanej ze starostwem powiatowym w Bielsku-Białej. Dane dotyczące powierzchni obiektów posiadanych przez gminę przedstawiono w tabeli 3.

Tabela 3. Powierzchnia obiektów posiadanych przez gminę

Typ oddanej nieruchomości	Powierzchnia obiektów [m ²]
Powierzchnia obiektów kulturowych udostępnionych organizacjom pozarządowym	295,42
Powierzchnia nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste	10 425,00
Powierzchnia nieruchomości oddanych w trwały zarząd	25 500,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych <https://jaworze.bip.info.pl/index> (dostęp: 1.07.2024).

Podsumowano również wpływy, jakie osiągnięto z tytułu opłat trwałego zarządu nieruchomościami, użytkowania wieczystego (15 853,83 zł), opłat z przekształcenia prawa użytkowania wieczystego (1864,38 zł) oraz dochodów pozyskanych z dzierżawy i najmu składników zasobu (78 350,61 zł). Ich łączna wartość wyniosła 96 068,82 zł.

Zaplanowano także wypłatę odszkodowań dla właścicieli, których część nieruchomości została zajęta pod budowę dróg publicznych. Postępowania będą prowadzone po otrzymaniu przez gminę decyzji, zgodnie z art. 73 ustawy z dnia 13 października 1998 roku i art. 98 ustawy o gospodarce nieruchomościami z dnia 21 sierpnia 1997 roku (w przypadku tego artykułu właściciel działki może złożyć wniosek o wydanie odszkodowania). Mimo to nadal są planowane postępowania w celu nabycia nowych gruntów pod budowę dróg, w uzasadnionych przypadkach poprzez wykup, ale również przez ich nieodpłatne przejmowanie. Oprócz tych gruntów gmina Jaworze nie planuje zakupu nowych nieruchomości.

Podsumowując, państwowy i gminny plan wykorzystania zasobu nieruchomości jest kluczowym warunkiem skutecznego gospodarowania nim. Warto wziąć pod uwagę, że określa on jedynie nadrzędne działania, natomiast rzeczywisty sposób, w jaki urzędy będą nimi gospodarować, są opracowywane na bieżąco. Jednak bez niego utrudnione byłoby dokładne oraz rzetelne zarządzanie gminą i to w taki sposób, aby mieszkańcy czerpali z niego jak najwięcej korzyści oraz posiadali zaufanie do władz.

8. Zakończenie

Gospodarowanie polskim zasobem nieruchomości jest skomplikowanym oraz bardzo zawiłym procesem. Celem opracowania było scharakteryzowanie polskiego zasobu nieruchomości, w szczególności przedstawienie jego klasyfikacji. Udzielono odpowiedzi na pytanie, na czym polega gospodarowanie nieruchomościami państwowymi, a zatem, czym jest państwowy zasób nieruchomości, jak powinien przebiegać sposób zarządzania nim na różnych szczeblach administracyjnych tak, by efektywnie pracował na rzecz interesu państwa. Na jego poprawne funkcjonowanie składają się nie tylko procesy prawne, ale również plany dokładnie przygotowane przez profesjonalistów, biorących pod uwagę doświadczenia z poprzednich lat prawidłowego działania tego sektora. Dokładne analizy są kluczowe dla zrozumienia istoty funkcjonowania planu, pozwalają również wyciągać konstruktywne wnioski na przyszłość..

Jedną z konkluzji jest uwzględnienie znaczenia aktów prawnych i ustaw, bez których gospodarowanie polskim zasobem nieruchomości nie byłoby możliwe. Ważne jest, aby wiedzieć, jak poprawnie je stosować, aby nie doprowadzić do niepożądanych konsekwencji, chociażby braku płynności finansowej danej jednostki, np. odpowiedzialnej za mieszkalnictwo komunalne. W razie trudności należy dobrze zidentyfikować potencjalne zagrożenie, a następnie zminimalizować jego impact.

Uważa się, że poprzez właściwe gospodarowanie zasobem państwo jest w stanie przynosić korzyści zarówno dla podmiotów publicznych, jak i prywatnych. Jednak aby gospodarowanie było efektywne, potrzebne jest jego doskonalenie oraz przystosowywanie do ciągłych zmian, na które nie zawsze ma się wpływ. Dlatego powinno się zarządzać nim elastycznie, by z łatwością adaptować go do różnych celów. Gdy uda się odpowiednim władzom zapanować nad stabilnym finansowaniem sektora zasobów nieruchomości oraz wymienionymi powyżej czynnikami, pozwoli to na maksymalizację zysków i wykorzystanie różnych funkcji nieruchomości.

Literatura

- Dewerenda, A. (2022). Zawód zarządcy nieruchomości. W: A. Łakomiał, *Gospodarka nieruchomościami* (s. 10-11). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Doganowski, R. (b.d.). *Plan wykorzystania zasobu nieruchomości jako instrument gospodarki nieruchomościami gminy*. Federacja Porozumienie Polskiego Rynku Nieruchomości. Pobrano z <https://pprn.pl/plan-wykorzystania-zasobu-nieruchomosci-jako-instrument-gospodarki-nieruchomosciami-gminy/>
- Kasperczyk S., Brodzik J., Gubernat K. (b.d.). *Skarb Państwa*. W: Encyklopedia Zarządzania. Pobrano z https://mfiles.pl/pl/index.php/Skarb_Pa%C5%84stwa
- Krajowy Zasób Nieruchomości [KZN]. (b.d.). *O nas*. Gov.pl. Pobrano z <https://www.gov.pl/web/kzn>
- SIM KZN Mazowsze Centrum [SIM Mazowsze]. (b.d.). *Spółeczna Inicjatywa Mieszkaniowa KZN Mazowsze Centrum*. Pobrano z <https://simkznmc.pl/tag/kzn/>

Sprawozdanie o stanie mienia Skarbu Państwa według stanu na 31 grudnia 2022 r. (Druk nr 159)

Talik, A. (2023). *Plan wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości Gminy Jaworze na lata 2023-2025*. Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Gminy Jaworze. Pobrano z <https://jaworze.bip.info.pl/plik,id,79877,wer,1>

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2024 r., poz. 1061 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. z 2024 r. poz. 530 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2024 r., poz. 589 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2024 r., poz. 82 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2023 r., poz. 344)

Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz.U. z 2024 r., poz. 900 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości (Dz.U. z 2024 r., poz. 1026 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2023 r., poz. 1605 z późn. zm.)

Polish Real Estate Resources and Their Management

Abstract: The Polish real estate resource and the way it is managed are very diverse. The aim of the study was to characterise the Polish real estate resource, to discuss what it consists of. The question about the management of state real estate was answered. The topic of legal bases used by the state to ensure full compliance with regulations and the lack of inequality in the real estate market was also discussed. The activities of National Real Estate Resource whose purpose is to manage the state treasury's real estate were also described. Managing state real estate resources means carrying out legal and factual activities that will result in optimal use of the resource to achieve the assumed financial and material goals, while minimising the costs of its maintenance. The condition for its effective management was a plan for the use of real estate resources, which was confirmed by a case study of the Jaworze commune.

Keywords: real estate resources, real estate administrating, National Real Estate Resource

Anna Piekorz

e-mail: 191797@student.ue.wroc.pl

ORCID: 0009-0008-4514-555X

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Spółdzielcze prawo własnościowe do lokalu a prawo odrębnej własności – analiza, porównanie i ocena

DOI: 10.15611/2024.11.5.07

JEL Classification: K25, P13, P14

© Anna Piekorz

Praca opublikowana na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa-Na tych samych warunkach 4.0 Międzynarodowe (CC BY-SA 4.0). Skrócona treść licencji na <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.pl>

Cytuj jako: Piekorz, A. (2024). Spółdzielcze prawo własnościowe do lokalu a prawo odrębnej własności – analiza, porównanie i ocena. W: A. Łakomiak (red.), *Gospodarka nieruchomościami* (s. 84-94). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

Streszczenie: Niniejszy artykuł dotyczy spółdzielczego prawa własnościowego do lokalu oraz prawa odrębnej własności. Głównym celem badania była ocena tego, która z form własności jest optymalna z perspektywy indywidualnego użytkownika oraz w kontekście polityki mieszkaniowej. W badaniu powołano się na literaturę przedmiotu, akty prawne oraz wyroki sądowe związane z obydwooma typami własności. Analiza treści wymienionych źródeł przyczyniła się do udzielenia odpowiedzi na pytanie badawcze, które dotyczyło tego, czy warto przenieść spółdzielcze prawo własnościowe do lokalu na prawo odrębnej własności. Wnioski wskazują na różne korzyści i ograniczenia każdej z form własności, przy czym spółdzielcze prawo własnościowe oferuje większą elastyczność i lepsze korzyści związane z przynależnością do wspólnoty, natomiast odrębna własność zapewnia pełną autonomię zarządzania nieruchomością.

Słowa kluczowe: spółdzielcze prawo własnościowe, odrębna własność, spółdzielnia mieszkaniowa, polityka mieszkaniowa

1. Wstęp

W kontekście zmieniających się realiów gospodarczych oraz panującego kryzysu mieszkaniowego (Łatko, 2021, s. 48), warto skierować uwagę na rozważenie różnych odmian prawa własności. W kontekście mieszkalnictwa i wyzwań związanych z polityką mieszkaniową zazwyczaj przytacza się jedynie dwa scenariusze: wynajem lub pełną własność. Tymczasem w szerszej perspektywie pomija się wiele aspektów mieszkalnictwa, które mogą stanowić alternatywę dla dominujących obecnie trendów na rynku nieruchomości.

Przedmiotem badań były prawa majątkowe, a ich celem porównanie dwóch form własności lokali mieszkaniowych: spółdzielczego prawa własnościowego do lokalu oraz prawa odrębnej własności. Realizacja celu wymagała ich opisanie i omówienia procedury przekształcenia spółdzielczego prawa własnościowego w prawo odrębnej własności oraz udzielenia odpowiedzi na pytanie badawcze, czy warto przekształcać spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu w prawo własności. Badanie zatem miało pomóc rozstrzygnąć, która z tych dwóch form jest bardziej korzystna w konkretnych sytuacjach. Uwzględniono perspektywę indywidualnych użytkowników i szerszy kontekst polityki mieszkaniowej oraz zaspokajania społecznego zapotrzebowania na mieszkania. Badanie polegało na analizie literatury, danych statystycznych, aktów prawnych oraz orzecznictwa sądowego dotyczącego obu form własności.

2. Spółdzielcze prawo własnościowe – definicja i charakterystyka

Spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu jest specyficzną odmianą ograniczonego prawa rzeczowego. Osoby, którym przysługuje takie prawo, mogą w pewnym zakresie korzystać z rzeczy, które są własnością kogoś innego (Dydenko, 2006, s. 64). Spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu dotyczy wyłącznie nieruchomości należących do spółdzielni mieszkaniowej, która umożliwia swoim członkom korzystanie z lokali znajdujących się w obrębie rzeczowej nieruchomości. Podmiotem spółdzielczego prawa własnościowego w przypadku lokalu może być osoba fizyczna, prawna oraz, jak stanowi Kodeks cywilny, ułomna osoba prawna (Stępień, 2018, s. 181). Prawo to ma charakter zbywalny, majątkowy oraz jest podzielne, dziedziczne i podlega egzekucji. Stanowi ono istotny element polskiego systemu mieszkaniowego, łącząc cechy pełnej własności i przynależności do wspólnoty spółdzielczej. Umożliwia ono korzystanie z lokalu oraz jego zbywanie, jednocześnie nakładając na właściciela obowiązki wynikające z członkostwa w spółdzielni i przestrzegania jej regulaminów. W praktyce oznacza to, że posiadacze tego prawa są uprawnieni do użytkowania udostępnionego im lokalu oraz mogą swobodnie nim rozporządzać, co obejmuje prawo do:

- korzystania z lokalu w pełnym zakresie,
- rozporządzania swoim prawem (np. poprzez wynajem, sprzedaż, darowiznę, itp.).

Posiadacz spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu podlega również ograniczeniom wynikającym z regulacji spółdzielczych. Oprócz oczywistych obowiązków, takich jak nienaruszanie praw innych członków oraz przestrzeganie regulaminów i uchwał spółdzielni, wymagane jest także uzyskanie zgody spółdzielni na niektóre działania np. wynajem lokalu. Osoby posiadające spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu ponoszą również wydatki związane z utrzymaniem nieruchomości, takie jak czynsz, opłaty eksploatacyjne oraz inne świadczenia na rzecz spółdzielni. Czynsz w przypadku tego prawa obejmuje koszty zarządzania, utrzymania i remontów nieruchomości oraz inne opłaty związane z działalnością spółdzielni.

Korzystnie z udostępnionego lokalu musi być zgodne z jego przeznaczeniem, o którym decyduje treść umowy o ustanowienie prawa do lokalu (Stępień, 2018, s. 181). W tym kontekście warto zaznaczyć różnicę między lokalem a lokalem mieszkalnym. Lokal, zgodnie z Ustawą z 24 czerwca 1944 r. o własności lokali, to wydzielona trwałymi ścianami izba lub zespół izb. Kluczowe dla niniejszej pracy jest jednak pojęcie samodzielnego lokalu mieszkalnego, zdefiniowanego w art. 2 ust. 2 ustawy o własności lokali. Samodzielnym lokalem mieszkalnym jest wydzielona trwałymi ścianami w obrębie budynku izba lub zespół izb przeznaczonych na pobyt ludzi, które wraz z pomieszczeniem pomocniczym służą zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych (Niewęglowski, 2022, s. 58). Podobnie jak w ogólnej definicji lokalu, ustawodawca wskazuje na wymóg samodzielności, czyli wydzielenie lokalu mieszkalnego od innych w obrębie budynku lokali, jednak zaznacza też specyficzne, wyróżniające lokal mieszkalny przeznaczenie, czyli stały pobyt ludzi. W praktyce oznacza to, iż lokal niedostosowany na stały pobyt ludzi, a więc niemieszkalny, nie może być jako taki użytkowany ani przez właściciela spółdzielczego prawa do niego, ani przez ewentualnych najemców. Chociaż wynajęcie części lub całego lokalu w celu pobierania z tego tytułu pożytków z reguły nie wymaga zgody całej spółdzielni, jednak w chwili gdy powiązana byłaby z tym działaniem zmiana przeznaczenia lokalu (z lokalu użytkowego na mieszkalny lub na odwrót), wówczas zgoda spółdzielni jest wymagana (Stępień, 2018, s. 181).

W polskim porządku prawnym spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu jest regulowane przez Ustawę z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz.U. z 2024 r., poz. 558). Ustawa ta dała możliwość nabycia lokali spółdzielczych na własność, utrzymała przymus wspólności małżeńskiej, uzależniła możliwość wynajęcia lub oddania w odpłatne używanie lokalu od zgody spółdzielni. Wprowadziła również inne przepisy, które wzbudzają wątpliwości i kontrowersje w literaturze przedmiotu (Stępień, 2018, s. 181). Nowelizacja ustawy z 19 grudnia 2002 r. przywróciła możliwość ustanowienia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. Istotną zmianą, jaką zawarto w tejże nowelizacji, było wprowadzenie na miejsce funkcjonujących dotąd dwóch ograniczonych praw rzeczowych (własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu mieszkalnego oraz spółdzielczego prawa do lokalu użytkowego) jednego spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu (Stępień, 2018, s. 181).

Nowelizacja z dnia 14 czerwca 2007 r. powstała w odpowiedzi na wyroki Trybunału Konstytucyjnego, przywróciła zakaz ustanawiania spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, który niezmiennie funkcjonuje w polskim porządku prawnym od wejścia ustawy w życie 31 lipca 2007 r. Prawo to, wcześniej ustanawiane przez spółdzielnie, nadal przysługuje jednak osobom, na rzecz których zostało ustanowione.

3. Historia spółdzielczego prawa własnościowego do lokalu

Spółdzielnie mieszkaniowe istnieją w Polsce już od końca XIX w., jednak najintensywniej rozbudowywały się w dwudziestoleciu międzywojennym. Powstały przede wszystkim w odpowiedzi na rosnące zapotrzebowanie na mieszkania robotnicze w prężnie rozwijających się ośrodkach przemysłowych. W 1920 r. weszła w życie pierwsza polska ustawa regulująca kwestie prawne spółdzielni mieszkaniowych. Określono w niej obowiązki oraz zasady działania spółdzielni mieszkaniowych, które w znaczącym stopniu ostały się w obecnym prawodawstwie. Sformułowano w niej definicję prawną spółdzielni jako „zrzeszenie nieorganicznej liczby osób o zmiennym kapitale i składzie osobowym, mające na celu poniesienie zarobku lub gospodarstwa członków przez prowadzenie wspólnego przedsiębiorstwa” (Dz.U. z 1920 r. nr 111, poz. 733). Wydzielono również dwa modele funkcjonowania spółdzielni: lokatorski i własnościowy, gdzie ten drugi rozwijał się bardziej dynamicznie przez wzgląd na zrzeszanych w nich wysokich urzędników, kupców i wojskowych. Spółdzielnie lokatorskie, które miały być rozwiązaniem problemu mieszkaniowego dla biedniejszej ludności robotniczej, stanowiły znacznie mniejszy odsetek.

W czasach Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej budownictwo spółdzielcze rozwinęło się znacząco, choć w pierwszych latach po drugiej wojnie światowej proces ten torpedowały władze komunistyczne. Spółdzielniom nie przysługiwało wówczas prawo do zarządzania mieszkaniami spółdzielczymi, nie mogły zaciągać kredytów oraz kupować materiałów budowlanych po cenach hurtowych (Sobczak, 2023, s. 151). Dopiero po 1956 r., gdy powstał Spółdzielczy Fundusz Budowlany, a polityka państwa wobec spółdzielczego prawa własności radykalnie się zmieniła, zadania gospodarki mieszkaniowej zostały przeniesione w znacznej mierze na spółdzielnie mieszkaniowe. To przede wszystkim one zaspokajały potrzeby mieszkaniowe Polaków. Wynikało to głównie z niemożności samodzielnego finansowania budowy bloków mieszkalnych na tak szeroką skalę przez państwo, by zaspokoić popyt. Z przyczyn oczywistych ówczesna sytuacja polityczna nie była przychylna prywatnym inwestorom. Spółdzielnie stanowiły więc kompromisowe rozwiązanie, balansując na krawędzi własności państwowej i prywatnej.

Już w 1960 r. na terenie Polski istniało ok. 54 tys. mieszkań spółdzielczych, zaś w 1963 r. liczba ta przekroczyła 100 tys. Od 1967 r. spółdzielnie mieszkaniowe dostarczały więcej mieszkań niż pozostali inwestorzy państwowi, a na początku lat 70. mieszkania spółdzielcze stanowiły aż 8% ogólnego zasobu mieszkań (Stępień, 2018, s. 173). Od połowy lat 70. spółdzielnie stały się niemal monopolistycznym inwestorem w budownictwo mieszkaniowe w miastach. Poza przychylnymi warunkami prawnymi, finansowaniem inwestycji spółdzielczych i umasowieniem członkostwa, przyczyniło się do tego pojawienie nowych technologii budownictwa, które obniżyły koszty inwestycji. W latach 70. oddano do użytkowania rekordową liczbę mieszkań: w 1978 r. liczba ta wyniosła 283,6 tys., z czego połowę stanowiły mieszkania

spółdzielcze (Leszczyńska, 2018, s. 136). Liczby te odnotowały spadek w latach 80. na skutek kryzysu ekonomicznego.

Przełom polityczny w 1989 r. i nadchodząca transformacja okazały się jednak istotną przeszkodą na drodze rozwoju spółdzielczości mieszkaniowej. Wzrosty oprocentowania kredytów oraz wstrzymano pomoc państwa w finansowaniu inwestycji na rzecz prywatyzacji sektora budowlanego, również spółdzielczego. Także w aspekcie prawnym sytuacja spółdzielni uległa niekorzystnej zmianie: uniemożliwiono ustanawianie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, budowę mieszkań dla członków na zasadach innych niż non-profit itd. (Dz.U. z 2007 r. nr 125, poz. 873). Doprowadziło to w rezultacie do niemal całkowitego wstrzymania nowych inwestycji spółdzielczych pod koniec pierwszej dekady lat dwutysięcznych (2006-2009).

4. Spółdzielcze prawo własnościowe do lokalu na świecie

Na świecie istnieją różne formy prawa własnościowego, podobne do polskiego spółdzielczego prawa własnościowego do lokalu. Jego odpowiednikiem w Stanach Zjednoczonych Ameryki jest *cooperative housing*, gdzie osoby fizyczne nabywają udziały w spółdzielni mieszkaniowej, co daje im prawo do zamieszkania w określonym lokalu. Amerykańskie spółdzielcze prawo własnościowe do lokalu formą zbliżone jest do kondominium. Członkowie są właścicielami udziałów w całym budynku, a nie poszczególnych jednostek mieszkalnych. Mają oni prawo do zamieszkiwania w jednym z lokali na zasadzie umowy najmu o stałym terminie, zwykle trwającej 99 lat. Istnieją także ograniczone spółdzielnie kapitałowe (ang. *limited equity cooperatives*), które są bardziej dostępne dla gospodarstw domowych o średnich i niskich dochodach, oferując niższe ceny odsprzedaży i bardziej przystępne depozyty (Baiges i in., 2019, s. 66). Rozwiązanie to cieszy się w Stanach Zjednoczonych popularnością w wysoko rozwiniętych miastach i ośrodkach przemysłowych, takich jak Nowy Jork, gdzie kluczowym przedsięwzięciem w rozwoju tej formy własności był program Michell-Lama z 1955 r. W jego ramach prywatni kontrahenci budowali mieszkania spółdzielcze dla gospodarstw domowych o niskich i średnich dochodach, wykorzystując prywatną własność, wyłączonej przez lokalne jurysdykcje (Homes and Community Renewal, 2015). Wybudowano wówczas ponad 100 tys. jednostek mieszkalnych, z czego obecnie, po wygaśnięciu okresu ochronnego w latach 90., istnieje 45 tys. (Baiges i in., 2019, s. 68).

Brytyjski model spółdzielni wyróżnia się wśród innych tym, że zarządzane w ramach niego nieruchomości często są własnością sektora publicznego lub organizacji mieszkaniowych (Baiges i in., 2019, s. 97). System brytyjski obejmuje również unikalne mechanizmy, takie jak funkcjonujące od lat 90. prawo do zarządzania (ang. *right to manage*), umożliwiające lokatorom oraz pozarządowym spółdzielniom mieszkaniowym zarządzanie lokalami, które są własnością publiczną (Baiges i in., 2019, s. 18) oraz wprowadzone w 2016 r. prawo do budowania (ang. *right to build*),

które zezwala indywidualnym osobom i grupom budowanie własnych domów przy wsparciu ze strony samorządów lokalnych (Baiges i in., 2019, s. 21).

W Niemczech działalność spółdzielni mieszkaniowych regulowana jest przez federalne prawo spółdzielcze (niem. *Genossenschaftsgesetz*). Prawo to ustanawia bardzo demokratyczne zasady funkcjonowania, gdzie niezależnie od liczby posiadanych udziałów każdemu członkowi przypada jeden głos (Baiges i in., 2019, s. 39). W 2007 r. spółdzielnie mieszkaniowe stanowiły ok. 10% wszystkich jednostek wynajmu w Niemczech (Crome, 2007, s. 211), choć odsetek ten jest wyższy w dużych miastach na wschodzie kraju.

W Szwajcarii z kolei, w zestawieniu ze standardami europejskimi, odsetek mieszkań prywatnych jest niski. Jedynie 38% mieszkańców posiada nieograniczone prawo własnościowe do domu lub mieszkania, zaś 3% należy do spółdzielni. Pierwsze spółdzielnie mieszkaniowe w tym państwie powstawały w latach 1860-1910 jako wynik procesu industrializacji, skupionej w miastach, tj. Zurych czy Berno (Baiges i in., 2019, s. 105-106).

Ciekawym przypadkiem do rozpatrzenia jest Austria, gdzie spółdzielnie, o bardzo specyficznej strukturze funkcjonowania, stanowią istotną część krajowej polityki mieszkaniowej. W Tyrolu istnieje obowiązek rezerwowania ziemi lub mieszkań dla spółdzielni w nowych planach i projektach budowlanych. Spółdzielnie mieszkaniowe w Austrii są częścią sektora mieszkalnego o charakterze ograniczonego zysku (ang. *limited-profit*), a więc służącemu publicznemu dobru. Oprócz ok. 100 spółdzielni mieszkaniowych (dane z 2019 r.) w skład tego sektora wchodzi 90 spółek kapitałowych, które w sumie zapewniają ok. 15-18 tys. mieszkań rocznie (Baiges i in., 2019, s. 46). Mieszkania te formalnie należą do członków spółdzielni, którzy zamiast czynszów ponoszą opłaty użytkowe. Zarządzane są w sposób przypominający zarządzanie przedsiębiorstwem mieszkaniowym, jednak nadal powszechnie określa się je jako spółdzielnie. Umowy najmu są bezterminowe i mogą być przekazywane w ramach rodziny. Stowarzyszenia mieszkaniowe o ograniczonym zysku korzystają również z niższych podatków od obrotów (10% zamiast 20%) i są zwolnione z nieograniczonego podatku dochodowego od osób prawnych (25%) (Baiges i in., 2019, s. 46).

5. Odrębne prawo własności lokalu

Odrębna własność lokalu to prawo własności dotyczące samodzielne lokalu mieszkalnego lub użytkowego wyodrębnionego z nieruchomości wspólnej. Zgodnie z treścią art. 2 ust. 1 ustawy o własności lokali (dalej: u.w.l.) przedmiotem odrębnej własności może być wyłącznie lokal, który stanowi odrębny od gruntu i budynku przedmiot własności, ale równocześnie nie istnieje on samodzielnie. Wynika to z faktu, iż prawo odrębnej własności jest związane z prawem do współposiadania części budynku i gruntu pod nim się znajdującego oraz różnego rodzaju ruchomości

wspólnych (takich, które nie służą wyłącznie użytkowi właściciela lokalu). Nie jest możliwe ustanowienie odrębnej własności innych części budynku niż lokal; części większych (np. całych pięter) lub części mniejszych (np. poszczególne izby w lokalu). Przedmiotem tego prawa może być zarówno lokal mieszkalny, jak i lokal o przeznaczeniu innym niż stały pobyt ludzi w celu zaspokojenia ich potrzeb mieszkaniowych, a więc lokal użytkowy: biuro, sklep czy magazyn (art. 1 u.w.l.).

Odrębna własność lokalu różni się od własności budynku i własności gruntu oraz innych przewidzianych wobec niego praw rzeczowych jak użytkowanie wieczyste. Stanowi ona wyjątek od zasady *superficies solo cedit*, znaczącej, że „własność nieruchomości rozciąga się na rzecz ruchomą, która została połączona z nieruchomością w taki sposób, że stała się jej częścią wkładową” (art. 191 Kodeksu cywilnego). Samodzielność lokalu musi zostać stwierdzona przez starostę w formie odpowiednio wydanego zaświadczenia (art. 2 ust. 3 u.w.l.) lub na skutek orzecznictwa sądów powszechnych, gdy stwierdzenie samodzielności stanowi kwestię rozważaną w sprawach cywilnych. W skład lokalu mogą wchodzić pomieszczenia pomocnicze, takie jak przedpokój czy łazienka, oraz pomieszczenia przynależne, np. piwnica, strych, które mogą znajdować się poza budynkiem, ale w granicach nieruchomości gruntowej, na której stoi budynek (art. 2 ust. 4 u.w.l.). Pomieszczenia te stanowią część składową lokalu i nie mogą być przedmiotem odrębnej własności ani innych praw rzeczowych (art. 47 ust. 1 Kodeksu cywilnego).

Prawo własności stanowi najbardziej powszechną formę korzystania z rzeczy. Własność lokali jest szczególną formą tego prawa. Charakteryzuje się przymusową, niepodzielną i niepodlegającą zniesieniu współwłasnością w częściach gruntu oraz tych części budynków i urządzeń, które nie są przeznaczone do wyłącznego użytku właścicieli (Kisilowska, 2011, s. 406). Przykłady takich części to dach, fundament, klatka schodowa, pralnia, suszarnia, instalacje elektryczne, wodociągowe, grzewcze, klimatyzacyjne, winda. Ustanowienie odrębnej własności lokalu wymaga wpisu do księgi wieczystej, który ma charakter konstytutywny, czyli niezbędny do powstania prawa własności (art. 7 ust. 2 u.w.l.). Z art. 2 ust. 4 wynika, że współwłasnością objęte będą wszelkie pomieszczenia, które nie zostały włączone w skład lokalu jako jego części składowe, takie jak strychy, piwnice, garaże. Właściciel lokalu ma prawo do korzystania z nieruchomości wspólnej zgodnie z jej przeznaczeniem (art. 12 ust. 1) oraz posiada prawo do pobierania z niej pożytków i innych przychodów (art. 12 ust. 2). Równocześnie ponosi ciężary i wydatki związane z utrzymaniem nieruchomości wspólnej w formie zaliczek na pokrycie koszty zarządu (art. 15 ust. 1) oraz zobowiązany jest współdziałać w ochronie wspólnego dobra (art. 13 ust. 1). Jeśli umowa o budowie lokalu nie stanowi inaczej, udział właściciela lokalu w nieruchomości wspólnej odpowiada stosunkowi powierzchni użytkowej (wraz z pomieszczeniami przynależnymi) do łącznej powierzchni użytkowej wszystkich lokali i pomieszczeń przynależnych (Kisilowska, 2011, s. 406).

Członkowie spółdzielni mieszkaniowych mogą uzyskać pełne prawo własności do swoich lokali w wyniku przekształcenia własnościowego spółdzielczego prawa

do lokalu w prawo własnościowe na podstawie umowy. Proces ten w Polsce regulują przepisy ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz w Kodeksu cywilnego i przedstawione zostaną w kolejnej części pracy.

6. Przekształcenie własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu w prawo własnościowe

Proces przekształcenia spółdzielczego prawa własnościowego do lokalu we własność odrębną zawarty został w art. 17¹⁴ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. W świetle tego przepisu proces rozpoczyna się od złożenia przez członka spółdzielni wniosku do zarządu spółdzielni o przeniesienie własności lokalu. Wniosek ten ze względów dowodowych powinien być złożony w formie pisemnej. Wnioskodawca musi zobowiązać się wówczas do pokrycia zadłużenia związanego z lokalem, kosztów zawarcia aktu notarialnego oraz kosztów założenia księgi wieczystej i złożenia do niej odpowiedniego wpisu. Spółdzielnia mieszkaniowa jest zobowiązana zawrzeć umowę w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku, z wyjątkiem sytuacji, gdy nieruchomość nie ma uregulowanego statusu prawnego zgodnie z art. 113 ust. 6 ustawy z 21 sierpnia 1997 r., lub gdy spółdzielnia nie przysługuje prawo własności lub użytkowanie wieczyste gruntu, na którym budynek został wybudowany.

Członek spółdzielni musi spłacić wszelkie zobowiązania finansowe związane z lokalem, takie jak wkład budowlany oraz ewentualne zadłużenie kredytowe spółdzielni. Niezbędne jest również uregulowanie wszystkich bieżących opłat związanych z eksploatacją lokalu. Po spełnieniu powyższych warunków, spółdzielnia zawiera z członkiem umowę przeniesienia własności lokalu. Umowę tę zawiera się w formie aktu notarialnego, co wiąże się z dodatkowymi kosztami oraz opłatami sądowymi za wpis do księgi wieczystej. Ostatnim etapem jest rejestracja nowego prawa własności w księdze wieczystej. Proces ten kończy przekształcenie i pozwala na pełne korzystanie z prawa własności do lokalu (Kisilowska, 2011, s. 406).

Artykuł 17¹⁴ stanowi co prawda o „przeniesieniu własności lokalu”, a nie o ustanowieniu jej, choć w chwili zawierania umowy, gdy lokal jest nadal przedmiotem prawa spółdzielczego, własność *de iure* (z łac. „zgodnie z prawem”) nie istnieje. Należy założyć więc, że ustanowienie następuje równoległe z przeniesieniem (Pietrzykowski, 2022, s. 28), co potwierdza orzecznictwo Sądu Najwyższego (Wyrok SN z 02.07.2009 r. V CSK 15/09). Art. 39 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (dalej: u.s.m.) reguluje przeniesienie własności lokalu przez spółdzielnię na rzecz najemcy lokalu użytkowego. Kolejne przepisy u.s.m. odnoszą się już wyłącznie do ustanowienia odrębnej własności lokalu, przeniesienia tej własności lub obu tych czynności jednocześnie.

Należy jednak pamiętać, że przekształcenie spółdzielczego prawa własnościowego na pełne prawo własności wiąże się z pewnymi kosztami i obowiązkami, takimi jak koszty notarialne, opłaty sądowe za wpis do księgi wieczystej oraz potencjal-

ne zadłużenie związane z lokalem. Dodatkowo istnieje konieczność uregulowania wszelkich zobowiązań finansowych wobec spółdzielni, co może stanowić wyzwanie dla niektórych członków.

7. Wnioski z analizy i podsumowanie

Przekształcenie spółdzielczego prawa własnościowego na prawo odrębnej własności niesie za sobą liczne korzyści, np. zwiększa swobodę dysponowania lokalem, obniża koszty związane z utrzymaniem lokalu oraz upraszcza procesy takie jak zmianę przeznaczenia użytkowania poprzez zmianę lokalu użytkowego na mieszkalny lub na odwrót. Proces przekształcenia wiąże się jednak z dodatkowymi kosztami administracyjnymi i prawnymi, które – zważywszy na niewielkie zmiany w zakresie przysługujących jednostce praw do dysponowania lokalem – mogą okazać się nieproporcjonalne wobec korzyści.

W szerszej perspektywie warto rozpatrzyć też spółdzielnie mieszkaniowe w kontekście ich aktywności inwestycyjnej. Spółdzielnie mieszkaniowe w XXI w. przeszły przeobrażenie w zakresie swojej działalności, częściowo w wyniku zmian przepisów regulujących ich funkcjonowanie, a częściowo z powodu zmiany oczekiwań społecznych dotyczących miejsca zamieszkania. Skupiają się one głównie na zarządzaniu nieruchomościami, co jest związane z tym, że jej członkowie zamieszkują administrowane przez nią osiedla i decydują o wyborze organów statutowych. W ich interesie jest dbanie o aktualnie istniejącą infrastrukturę i jej rozwój, a niekoniecznie inwestowanie w budowę nowych budynków wielorodzinnych, obciążoną sporym ryzykiem.

Pytanie badawcze brzmiało, czy warto przenieść spółdzielcze prawo własnościowe do lokalu na prawo odrębnej własności? Celem badań była ocena korzyści i ryzyka związanego z przekształceniem prawa własności oraz wnikliwsze spojrzenie na możliwą przyszłość spółdzielni mieszkaniowych w Polsce i na świecie. Metody badawcze obejmowały analizę literatury, studium przypadku oraz analizę danych statystycznych.

Wyniki badań dowodzą, że warto rozważyć przekształcenie prawa własności, choć wymaga to dokładnej analizy indywidualnych okoliczności każdego przypadku. Przejście ze spółdzielczego prawa własnościowego do lokalu na prawo odrębnej własności niesie ze sobą istotne korzyści większej swobody dysponowania lokalem, co może przeważać nad potencjalnymi kosztami przekształcenia. Przyszłość spółdzielni mieszkaniowych w Polsce będzie zależeć od ich zdolności do adaptacji do nowych warunków rynkowych oraz ewolucji modelu spółdzielczego. Różnorodne formy spółdzielcze nadal odgrywają na świecie istotną rolę, co sugeruje, że spółdzielczość mieszkaniowa może mieć przyszłość również w Polsce pod warunkiem wprowadzenia odpowiednich reform i innowacji.

Literatura

- Baiges, C., Ferreri, L. M., i Vidal, L. (2019). *International Policies*. La Dinamo Fundació.
- Crome, B. (2007). Entwicklung und Situation der Wohnungsgenossenschaften in Deutschland. *Informationen zur Raumentwicklung*, (4), 211-221.
- Dydenko, J. (Red.). (2006). *Szacowanie nieruchomości*. Wolters Kluwer.
- Główny Urząd Statystyczny. (1939). *Mały Rocznik Statystyczny 1939*.
- Główny Urząd Statystyczny. (1964). *Rocznik Statystyczny 1964*.
- Główny Urząd Statystyczny. (1990). *Mały Rocznik Statystyczny 1990*.
- Główny Urząd Statystyczny. (2003). *Mały Rocznik Statystyczny 2003*.
- Homes and Community Renewal. (2015, 4 stycznia). *About the Mitchell-Lama Housing Program*. Nyschr.org. Pobrano 22 czerwca 2024 z Internet Archive: <https://web.archive.org/web/20190212215742/http://www.nyschr.org/Programs/mitchell-lama>
- Kisilowska, H. (2011). *Nieruchomości. Zagadnienia prawne*. Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis.
- Latko, P. (2021). Kryzys mieszkaniowy w wybranych krajach Europy i w Stanach Zjednoczonych. *Zarządzanie Publiczne*, 1(53), 41-54. <https://doi.org/10.4467/20843968ZP.21.003.14136>
- Leszczyńska, C. (2018). *Polska 1918-2018*, t. 5. Zakład Wydawnictw Statystycznych.
- Niewęglowski, P. (2022). Rozbieżności w statusie prawnym pojęcia lokalu mieszkalnego w odniesieniu do nowych tendencji rynkowych. W: Strzelczyk R., Lubowiecki D., *Współczesne problemy, wyzwania i pożądanе kierunki zmian w prawie nieruchomości*, (1), (s. 57-76). https://www.lazarski.pl/fileadmin/user_upload/oficyna/wwwWspolczesneWyzwaniaPrawaNieruchomosci.pdf
- Pietrzykowski, K. (2022). Ustanowienie i przeniesienie odrębnej własności lokalu w spółdzielni mieszkaniowej. *Prawo i Więź*, 4(51), 18-33. <https://doi.org/10.36128/priw.vi43.620>
- Skotarczak, T. i Błaske, M. (2016). Spółdzielnie mieszkaniowe jako deweloperzy na rynku nieruchomości. *Studia i Prace WNEiZ US*, 2(45), 440-449.
- Sobczak, M. (2023). Spółdzielnie mieszkaniowe na rynku. *Studia BAS*, 4(76), 149-161.
- Spoldzielniemieszkaniowe.org.pl (b.d.). *Historia i funkcjonowanie spółdzielni mieszkaniowych w Polsce*. Pobrano 22 czerwca 2024 z <https://spoldzielniemieszkaniowe.pl/historia-i-funkcjonowanie-spoldzielni-mieszkaniowych-w-polsce/>
- Stępień, P. (2018). Spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu a prawo odrębnej własności lokalu. Przeszłość, terażniejszość oraz perspektywa na kolejne 100 lat. *Studia Iuridica*, (77), 174-183.
- Ustawa z dnia 29.10.1920 r. o spółdzielniach (Dz.U. z 1920 r. nr 111, poz. 733)
- Ustawa z dnia 24.06.1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 2021 r., poz. 1048)
- Ustawa z dnia 15.12.2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz.U. z 2024 r., poz. 558)
- Ustawa z dnia 14.06.2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2007 r. nr 125, poz. 873)
- Wyrok SN z 02.07.2009 r. V CSK 15/09

Co-operative Proprietary Rights to Premises vs. Separate Ownership Rights – Analysis, Comparison, and Evaluation

Abstract: This work concerns cooperative ownership rights to premises and the right of separate ownership. The main aim of the study was to assess which form of ownership is optimal from the perspective of an individual user and in the context of housing policy. The work is based on literature on the subject, legal acts, and court judgments related to both types of ownership. Analysis of the content of these sources contributed to answering the research question. The research question

addressed whether it is worth converting co-operative ownership rights to a property into the right of separate ownership. The conclusions indicate various benefits and limitations of each form of ownership, with co-operative ownership rights offering greater flexibility and benefits related to community belonging, while separate ownership provides full autonomy in property management.

Keywords: co-operative proprietary rights, separate ownership, housing co-operative, housing policy

Radosław Ochrem

e-mail: 178046@student.ue.wroc.pl

ORCID: 0000-0002-9610-0393

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Kontrola kosztów budowy drogi ekspresowej

DOI: 10.15611/2024.11.5.08

JEL Classification: M41

© Radosław Ochrem

Praca opublikowana na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa-Na tych samych warunkach 4.0 Międzynarodowe (CC BY-SA 4.0). Skrócona treść licencji na <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.pl>

Cytuj jako: Ochrem, R. (2024). Kontrola kosztów budowy drogi ekspresowej. W: A. Łakomik (red.), *Gospodarka nieruchomościami* (s. 95-107). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

Streszczenie: Artykuł podejmuje tematykę kontroli kosztów, istotnego elementu zarządzania w przedsiębiorstwie budowlanym, które podjęło się realizacji trwającego pięć lat, długoterminowego projektu budowy drogi ekspresowej jednojezdniowej, z dwoma przeciwległymi pasami ruchu. W pracy skoncentrowano się na znaczeniu kontroli wydatków i omówieniu korzystnych i niekorzystnych odchyleń kosztów przedsięwzięcia. Procedura badawcza obejmowała analizę wybranych dokumentów kosztów przedsiębiorstwa oraz wywiad bezpośredni z kierownikiem projektu. Starano się odpowiedzieć na pytania: w których kategoriach kosztów budowy mogą wystąpić ewentualne odchylenia od zaplanowanych i jakie mogą być tego przyczyny? Nie wszystkie zmiany kosztów wykonawcy były w stanie przewidzieć, a wynikały one z ciągu zdarzeń, do których przyczyniły się pandemia COVID-19 i wojna na Ukrainie. Systematyczna i szybka kontrola pomogła w identyfikacji pojawiających się niekorzystnych odchyleń kosztów, co umożliwiło wykonanie działań korygujących.

Słowa kluczowe: koszty, kontrola kosztów, koszty pośrednie i bezpośrednie

1. Wstęp

Jedną z istotnych funkcji zarządzania jest kontrola wewnętrzna przedsiębiorstwa, która powinna obejmować wszystkie działania i procedury oraz być prowadzona zgodnie z ustalonymi wcześniej standardami. Kontrola umożliwia kadrze zarządzającej ocenę bieżącej sytuacji przedsiębiorstwa pod względem realizacji założonych celów, zgodności z harmonogramem i budżetem. Dotyczy ona wielu obszarów, przede wszystkim realizacji postępu prac, monitorowania kosztów poprzez analizę odchyleń, płatności i faktur, a także ustalenie przyczyn opóźnień. Dodatkowo obejmuje weryfikację dokumentacji projektowej i kontraktowej, odpowiedniego wyko-

rzystania materiałów i sprzętu, jakości i terminowości dostaw. Ponadto jej zadaniem jest także rozpoznanie zagrożeń związanych z realizacją prac, zgodności z przepisami budowlanymi dotyczącymi bezpieczeństwa, higieny pracy oraz ochrony środowiska itp.

Omawiane w artykule przedsięwzięcie budowlane dotyczy budowy drogi ekspresowej. Wykonawcą było przedsiębiorstwo działające na zlecenie Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad. Odpowiadało ono za kompleksową realizację projektu od etapu planowania do zakończenia prac, w tym za przygotowanie projektu budowlanego i wykonawczego, sporządzenie kosztorysu, opracowanie harmonogramu prac budowlanych, wybór i nadzór nad podwykonawcami realizującymi różne etapy projektu, koordynację harmonogramu z dostawcami surowców i specjalistycznego sprzętu oraz za zarządzanie budżetem projektu i kontrolę kosztów. Powstała w wyniku realizacji projektu droga ekspresowa jest jednojezdniowa z dwoma przeciwległymi pasami ruchu. Obejmuje również ronda, mosty, wiadukty, ekrany akustyczne, separatory i przejścia dla zwierząt. Umowę na jej wykonanie podpisano w maju 2019 r., a zakończenie budowy i oddanie drogi do użytku nastąpiło w kwietniu 2023 r.

Celem artykułu było ukazanie znaczenia kontroli kosztów w dużym przedsiębiorstwie budowlanym, realizującym projekt budowy drogi ekspresowej. Badanie miało pomóc odpowiedzieć na pytania: w jakich kategoriach kosztów budowy mogą wystąpić ewentualne odchylenia od zaplanowanych oraz jakie mogą być ich przyczyny? Kolejne postawione pytania brzmiały: jakie ryzyka finansowe najczęściej występują podczas realizacji projektu budowy drogi ekspresowej; jak często powinny być przeprowadzane kontrole kosztów, aby zarządzanie nimi było efektywne; jakie są główne źródła nieplanowanych wydatków podczas realizacji budowy drogi?

Aby osiągnąć wyznaczony cel badawczy omówiono kwestie dotyczące kontroli (jako istotnej funkcji zarządzania), także obejmującej koszty. Następnie przeanalizowano realizację budowy drogi pod względem korzystnych i niekorzystnych odchyleń kosztów. Procedura badawcza obejmowała analizę wybranych dokumentów kosztów przedsiębiorstwa oraz wywiad bezpośredni z kierownikiem projektu. Dokumentem poddanym weryfikacji był budżet projektu. Aby dobrze zrozumieć podjęty temat, zrobiono rozeznanie kategorii kosztów, porównywano koszty rzeczywiste uzyskane na zakończenie projektu budowlanego (pierwszy kwartał 2023 r.) z kosztami planowanymi (pierwszy kwartał 2021 r.), zidentyfikowano odchylenia od planowanych kosztów oraz analizowano ich przyczyny.

2. Zarządzanie przedsiębiorstwem budowlanym

Zarządzanie dużym przedsiębiorstwem budowlanym wiąże się z konkretnymi problemami. Takie przedsiębiorstwo realizuje roboty jako generalny wykonawca, a ponadto zatrudnia wykonawców i podwykonawców, którymi są pracownicy budowlani o różnorodnych specjalnościach, np.: operatorzy dźwigów i koparek, monterzy

konstrukcji żelbetonowych, spawacze, monterzy instalacji elektrycznych, specjaliści budowy dróg i mostów. Takie przedsiębiorstwo posiada dział księgowości, kadr oraz prawny.

Jeżeli podejmuje się ono wykonania zlecenia w formule „zaprojektuj i buduj”, to, aby uniknąć ewentualnych sporów, konieczne jest zapisanie w umowie wszystkich wymagań zamawiającego z uwzględnieniem szczegółów. Wynika to z faktu, że dokumentacja przetargowa opracowywana jest na podstawie wstępnego projektu. Dopiero wybrany w przetargu wykonawca tworzy właściwy projekt budowlany, według którego realizuje budowę. Przedsiębiorstwa powinny posiadać wewnętrzne procedury zarządzania i schematy organizacji pracy z podziałem odpowiedzialności. Ważne jest, żeby kadra zarządzająca miała odpowiednie kwalifikacje i umiejętności w koordynowaniu prac i rozwiązywaniu nagłych problemów.

Kierowanie dużym przedsiębiorstwem budowlanym obejmuje zarządzanie, m.in. zasobami ludzkimi, dostawcami i podwykonawcami, kosztami, projektami, ryzykiem, zgodnością regulacyjną, roszczeniami, technologią i innowacjami, bhp, ochroną środowiska i zrównoważonym rozwojem (Pellicer i in., 2009).

Zarządzanie projektem budowlanym jest procesem złożonym. Obejmuje różne obszary i polega na ich skutecznej integracji. Wymaga bardzo dobrej organizacji, współpracy kierowników, wykonawcy z inwestorem i projektantem, a także umiejętnego rozdzielania prac i rozwiązywania problemów. Wymaga ponadto odpowiedzialności i wysokich kompetencji pracowników różnych branż. Podtrzymanie skuteczności zarządzania jest realizowane poprzez kontrolę, która jest jedną z funkcji zarządzania.

3. Kontrola istotną funkcją zarządzania przedsiębiorstwem

Na kontrolę w przedsiębiorstwie składają się cztery etapy:

- ustalenie norm,
- mierzenie wyników,
- porównanie wyników z normami,
- ocena wyników działania.

Pierwszy z nich dotyczy standardów, które powinny wynikać z celów przedsiębiorstwa i być wyrażone w formie możliwej do zmierzenia. Następnym krokiem kontrolnym jest mierzenie wyników. W większości przedsiębiorstw pomiary wykonuje się systematycznie z zachowaniem właściwych wskaźników. Porównywanie wyników z ustalonymi normami to trzeci krok kontrolny. Powinien być przeprowadzany tak często, jak to jest konieczne. Czynność ta umożliwia ustalenie odchylenia od oczekiwanych standardów oraz ich identyfikację, dzięki czemu można przejść do czwartego etapu kontroli, czyli do oceny. Pozwala ona określić wydajność i skuteczność wykonywanych prac w przedsiębiorstwie, jak również podjęcie odpowiednich działań.

Kontrola umożliwia kadrze zarządzającej ocenę aktualnej sytuacji przedsiębiorstwa w stosunku do jej założonych celów. Przeprowadzana jest w określonym czasie poprzez wykorzystanie różnorodnych parametrów. R.W. Griffin (1996) uważa, że w zarządzaniu ważne jest efektywne i skuteczne koordynowanie różnych zasobów, takich jak zasoby ludzkie, finansowe, rzeczowe i informacyjne. Jednak to kontrola finansów jest najistotniejsza w zarządzaniu operacyjnym przedsiębiorstwa, ponieważ stan jego finansów zależy od poprawności funkcjonowania pozostałych zasobów.

Kontrola zasobów rzeczowych obejmuje:

- zarządzanie zapasami (przez planowanie ich dostępności oraz wykorzystanie w sposób skuteczny i ekonomiczny);
- kontrolę jakości (czyli wykonanie usługi zgodnie z ustalonymi standardami jakości);
- kontrolę sprzętu (obejmuje regularne sprawdzanie jego sprawności i bezpiecznego użytkowania, przeprowadzanie konserwacji i przeglądów technicznych).

Kontrola zasobów ludzkich obejmuje również proces rekrutacji i obsadzenie stanowisk pracy osobami z odpowiednią wiedzą i umiejętnościami, zapewnienie właściwych szkoleń, ocenę osiągnięć w pracy i ustalenie adekwatnego poziomu wynagrodzenia. Zarządzanie zasobami informacyjnymi to prognozowanie w zakresie sprzedaży i działań marketingowych, analiza środowiska biznesowego, działania dotyczące relacji między przedsiębiorstwem a jego inwestorem, pracownikami, klientami, a także planowanie terminów określonych etapów działań oraz przewidywanie aspektów ekonomicznych.

Kontrola finansowa ma na celu zapewnienie wystarczających środków pieniężnych do regulowania zobowiązań, unikając jednocześnie ich nadmiernego gromadzenia. Kontrola finansowa wpływa na wydajne zarządzanie wszystkimi zasobami przedsiębiorstwa. Bada oddziaływanie zasobów rzeczowych, ludzkich i informacyjnych na stan finansowy przedsiębiorstwa. Dotyczy zatem nadzorowania kosztów związanych z zasobami rzeczowymi, np. nieruchomościami, maszynami, pojazdami, materiałami i surowcami. W odniesieniu do zasobów ludzkich, kontrola finansowa koncentruje się na regulowaniu wydatków związanych z zatrudnieniem i ze szkoleniami. Natomiast w przypadku zasobów informacyjnych polega na analizie wydatków na marketing (Griffin, 1996, s. 586-587).

Prawidłowe oszacowanie kosztu inwestycji budowlanej wymaga dokładnego analizowania i uwzględnienia wielu czynników. Nieprawidłowości w tym zakresie będą prowadziły do różnic między kosztami szacunkowymi a rzeczywistymi, co w konsekwencji może przyczynić się do przekroczenia ustalonego budżetu i skutkować opóźnieniem prac oraz sporami prawnymi inwestorów. Wiele różnych podmiotów zaangażowanych w budowę musi ze sobą współpracować, istnieje więc konieczność skorelowania różnych prac w odpowiednim czasie. Nie jest też możliwe, by udało się przewidzieć wszystkie problemy technologiczne (jak awarie maszyn, konieczność użycia droższego sprzętu). Należy zatem zagwarantować odpowiednie

zarządzanie logistyczne w zakresie dostaw, magazynowania materiałów oraz organizacji pracy wyspecjalizowanych zespołów.

Kontrola kosztów w przedsiębiorstwie budowlanym rozpoczyna się już na etapie planowania i dotyczy szacowania wydatków oraz nadzoru nad nimi. Wykonawca, aby prawidłowo określić koszt inwestycji, powinien uzyskać od inwestora jak najwięcej informacji o projekcie budowlanym (szczegóły konstrukcji, instalacji, materiałów budowlanych), przedmiarze robót, warunkach technicznych (standardy i wymagania) dotyczących wykonania i odbioru robót, a także o wszelkich niezbędnych zezwoleniach i pozwoleniach budowlanych, dokumentacji geodezyjnej, harmonogramie terminów rozpoczęcia i zakończenia poszczególnych faz budowy. Wykonawca powinien gromadzić dane w wersji elektronicznej (dokumenty projektowe, arkusze kalkulacyjne, kosztorysy, budżety, faktury, zlecenia płatności, raporty finansowe) oraz rejestrować wszelkie kontakty (umowy i zmiany w umowach, harmonogramy dostaw, korespondencję mailową, rozmowy telefoniczne). Takie drobiazgowość działania umożliwia współpracownikom dostęp do tych danych oraz bieżącą weryfikację dokumentów. Gromadzenie informacji i tworzenie bazy danych dotyczących kalkulacji kosztorysowych stanowi wartościowe źródło wiedzy, które ułatwia realizację innych umów oraz formułowanie kolejnych propozycji kontraktowych. Proces kontroli kosztów na etapie planowania pozwala dokładnie oszacować wydatki, kontrolować je, identyfikować dodatkowe koszty, przeprowadzać ocenę ryzyka, a dzięki temu lepiej zarządzać budżetem projektu. Kontrole przeprowadzane w trakcie prowadzenia inwestycji budowlanej często skutkują potrzebą wprowadzenia modyfikacji i aktualizacji pierwotnego planu (Grzyl i Kristowski, 2013, s. 1659-1664).

Monitorowanie i zarządzanie kosztami w branży budowlanej to prawdziwe wyzwanie, ponieważ projekty budowlane przeważnie są złożone, wieloetapowe, wymagają więc precyzyjnego planowania i ścisłej kontroli.

4. Rodzaje kosztów prowadzonej działalności

Koszty w systemie ewidencyjnym są odpowiednio grupowane. Uwzględnione w rachunku zysków i strat obejmują koszty działalności operacyjnej oraz finansowej. Natomiast prezentowane w bilansie dotyczą np. kosztów budowy środków trwałych. Koszty działalności finansowej uwzględniają te, które są pokrywane przez przedsiębiorstwo w związku z gospodarką inwestycjami, odsetkami od kredytów i opłatami bankowymi. Koszty działalności operacyjnej dzieli się na koszty podstawowe i pozostałe operacyjne. Koszty podstawowe dotyczą produkcji i sprzedaży wyrobów, świadczenia usług, nabywania i zbywania materiałów oraz zarządzania jednostką gospodarczą. Mogą być rozłożone na składniki nazywane rodzajem kosztów. Uwzględniają one: amortyzację, zużycie materiałów i energii, usługi obce (wynagrodzenia dla firm zewnętrznych, za doradztwo prawne czy świadczenie usług informa-

tycznych), podatki i opłaty, wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia oraz pozostałe koszty rodzajowe. Natomiast pozostałe koszty operacyjne wiążą się z działalnością gospodarczą, która ma za zadanie spełnianie innych obowiązków niż główne zadania gospodarcze przedsiębiorstwa (Nowak, 2018, s. 61-65).

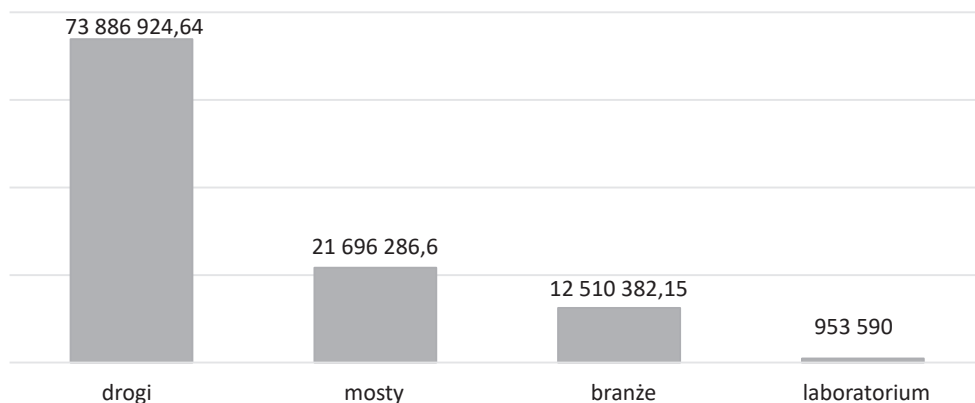
W obrębie kosztów operacyjnych można wyróżnić również koszty stałe i zmienne. Obie kategorie są ważne, aby działalność przedsiębiorstwa była rentowna. Koszty stałe nie są zależne od ilości produkcji czy sprzedaży. Są to koszty, np. wynajmu i dzierżawy, wynagrodzenia niektórych pracowników, za media, ubezpieczenia, licencje na prowadzenie działalności. Koszty zmienne to koszty, które zmieniają się wraz ze zmianą poziomu produkcji lub sprzedaży. Należą do nich: surowce, robocizna na akord, materiały produkcyjne, prowizje, koszty dostawy, opakowanie materiałów eksploatacyjnych i opłat za karty kredytowe.

Prowadząc działalność gospodarczą, należy liczyć się z możliwością pojawienia się nieprzewidzianych wydatków jako efektu wystąpienia nagłych zdarzeń losowych. Mogą one zaburzyć realizację nawet dokładnie zaplanowanego projektu. W procesie budowlanym mogą być one związane z warunkami terenowymi (np. odkrycie niestabilnej gleby lub ukrytych formacji skalnych), z pojawieniem się nieprzewidzianych zjawisk pogodowych powodujących opóźnienia lub uszkodzenia, z koniecznością wykonania niespodziewanych zmian w projekcie oraz z zaistnieniem nagłych zmian w przepisach prawa. Pojawienie się nieprzewidzianych kosztów może szybko zawyżyć budżet i opóźnić wykonanie projektu. Jedną ze strategii, która może pomóc w przypadku ich zaistnienia, jest alokacja dodatkowego funduszu jako zabezpieczenia w ramach budżetu (Ilumaa, 2024).

5. Analiza kosztów w przedsiębiorstwie realizującym projekt budowy drogi ekspresowej

Projekt budowy drogi ekspresowej o długości 14 km, stanowiący przedmiot analizy w niniejszej pracy, rozpatrywany jest pod kątem jego struktury finansowej. Całkowity koszt budowy oszacowano na 155 mln. Koszty bezpośrednie stanowią większość całkowitej wartości inwestycji, sięgając 74%, pozostałe 26% to koszty pośrednie (13%) oraz marża (13%). Koszty bezpośrednie odnoszą się do kosztów bezpośrednio związanych z wykonaniem danej usługi lub produktu, takiego jak budowa drogi ekspresowej. Ich podział jest ściśle powiązany z poszczególnymi etapami budownictwa (Ochrem, 2022, s. 68-69).

W wybudowaniu drogi ekspresowej uczestniczyły takie branże budowlane, jak: drogowa, mostowa, elektryczna (niskiego, średniego i wysokiego napięcia), gazowa, wodociągowa, kanalizacyjna, odwodnieniowa, telekomunikacyjna. Strukturę kosztów bezpośrednich przedsięwzięcia przedstawia rysunek 1.



Rys. 1. Struktura kosztów bezpośrednich

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przedsiębiorstwa.

Wybudowanie drogi absorbowało większość kosztów bezpośrednich (rys. 1), stanowiąc prawie dwie trzecie całkowitej sumy, podczas gdy wybudowanie mostów pochłonęło jedną piątą kosztów. Pozostałe branże odpowiadały za nieco ponad 11% wydatków.

Aby lepiej zrozumieć zapotrzebowanie na określone koszty bezpośrednie, przeanalizowano produkty wytwarzane przez główne branże zaangażowane w budowę dróg, czyli branżę drogową i mostową. Zestawienie kosztów bezpośrednich ujawniło, że przy budowie drogi najwyższe wydatki dotyczyły kolejno: podbudowy (prac zapewniających trwałość, stabilność i nośność konstrukcji drogi), robót ziemnych oraz nawierzchni. Z kolei przy budowie mostów największe koszty związane były z wydatkami na beton, zbrojenie i fundamentowanie. Spośród robót związanych z budową lub przebudową infrastruktury podziemnej największe koszty poniesiono na budowę zbiorników retencyjnych, kanalizacji deszczowej oraz kanału technologicznego.

Koszty pośrednie w praktyce budowlanej odnoszą się do wydatków, które nie wiążą się bezpośrednio z pracami budowlanymi, ale są niezbędne do ich realizacji i nie mają bezpośredniego wpływu na generowane przez nie przychody. W przypadku omawianego przedsiębiorstwa koszty pośrednie obejmują całą inwestycję, a nie tylko konkretne branże budowlane. Są one często poddawane szczegółowej analizie, ponieważ możliwe jest ograniczenie niektórych z jej elementów np. kosztów związanych z funkcjonowaniem biura. Koszty pośrednie zostały podzielone na główne kategorie, obejmujące koszty zorganizowania i funkcjonowania zaplecza, obsługę inwestycji, bhp, usługi biur projektowych i dokumentacji, kadrę techniczną i ubezpieczenia. Koszty związane z zorganizowaniem zaplecza budowy są klasyfikowane jako koszty pośrednie, ponieważ nie wiążą się bezpośrednio z produktem

końcowym, jakim jest powstanie drogi ekspresowej z jej wszystkimi elementami, takimi jak mosty, ronda czy wiadukty. Jest to baza tymczasowa, która ma ułatwić realizację przedsięwzięcia budowlanego. Koszty związane z organizacją i utrzymaniem zaplecza nie są powiązane z konkretnymi częściami konstrukcji, tylko dotyczą ogólnego funkcjonowania całej budowy. Organizacja zaplecza wymaga poniesienia kosztów na wynajem terenu, kontenerów, mebli i sprzętu biurowego, przyłączenia instalacji. Zaplecze budowy musi posiadać magazyny, w których składowane są materiały budowlane (np. kruszywa, płyty betonowe, krawężniki, materiały do odwodnienia, stal i beton konstrukcyjny itp.) i sprzęt budowlany (np. ładowarki, buldożery, walce drogowe, żurawie portowe, wózki transportowe itp.). Posiadanie odpowiednich materiałów budowlanych na miejscu zapobiega przestojom związanym z oczekiwaniem na dostawy. Chroni też przed konsekwencjami przerwania łańcucha dostaw. Funkcjonowanie zaplecza generuje jednak koszty operacyjne, takie jak zużycie energii elektrycznej, wody i paliwa do aut służbowych, a także serwisowanie sprzętu biurowego.

Badanie struktury kosztów pośrednich ujawniło, że przedsiębiorstwo ponosi największe wydatki na kadrę techniczną (69,7%), a następnie na usługi z zakresu geodezji i geotechniki związane z realizacją inwestycji. Koszty kadry technicznej oprócz wynagrodzenia obejmują również opłaty samochodowe (wynajem, naprawy, myjnia), paliwo do samochodów służbowych i ubrania robocze. Kadra kierownicza jest zatrudniana według potrzeb i postępu prac. W miarę zaawansowania projektu, różne etapy budowy mogą wymagać większej intensywności pracy i specjalistycznej wiedzy, a to wpływa na zmiany w liczbie pracowników. W trakcie realizacji poszczególnych etapów przedsięwzięcia zmienia się zatem zatrudnienie specjalistów (np. kierowników robót drogowych, mostowych, elektrycznych itp.). Pozwala to na efektywne nadzorowanie postępu prac i na wykonanie robót zgodnie z wymaganiami projektowymi i standardami, wpływa też na optymalizację kosztów. Kierownicy są wliczani do kosztów pośrednich budowy, ponieważ ich praca polega na zarządzaniu, nadzorze i koordynacji różnych aspektów projektu budowlanego. Nie są oni bezpośrednio zaangażowani w wykonywanie fizycznych prac budowlanych.

5.1. Analiza odchyleń kosztów

Analiza odchyleń kosztów pozwala przedsiębiorstwu monitorować i kontrolować wydatki. Proces ten polega na porównywaniu rzeczywistych kosztów poniesionych na realizację przedsięwzięcia budowlanego z kosztami planowanymi w budżecie. Odchylenie oblicza się jako różnicę między kosztami rzeczywistymi a planowanymi. Może to być wykonane dla poszczególnych kategorii kosztów lub dla kosztów całkowitych. Analiza przyczyn odchyleń pozwala menadżerom zidentyfikować obszary wymagające poprawy i zrozumieć, dlaczego wystąpiły różnice między rzeczywistymi a planowanymi kosztami. W efekcie będą oni mogli wdrożyć działania naprawcze. W badanym przedsiębiorstwie budowlanym aktualizacja budżetu, a więc jego

regularne przeglądanie i korygowanie, odbywało się w cyklach kwartalnych. Dane uwzględniały środkowe miesiące każdego kwartału np. luty, maj, sierpień, listopad. Przeprowadzona analiza pozwoliła na wdrożenie niezbędnych zmian w budżecie na kolejny okres. Realizacja inwestycji rozpoczęła się w maju 2019 r., a pierwszy budżet został opracowany po wykonaniu przedmiaru robót w pierwszym kwartale 2020 r. Prace ruszyły na początku 2021 r.

W pracy przeanalizowano zestawienie kosztów pośrednich i bezpośrednich, porównując stan na pierwszy kwartał 2021 r. (1Q21) z kosztami na zakończenie inwestycji w kwietniu 2023 r. (1Q23).

Analiza odchyleń kosztów pośrednich wykazała, że niekorzystne odchylenia wiązały się z kadrą techniczną, w szczególności z pensjami, paliwem do samochodów służbowych i innymi opłatami samochodowymi, delegacjami, szkoleniami oraz przygotowaniem zaplecza budowy, w tym wynajmem kontenerów. Z kolei korzystne odchylenia pojawiły się w obszarach przygotowania placu budowy, utwardzania powierzchni zaplecza i ochrony budowy. Oszczędności powstały, ponieważ dotyczące ich koszty okazały się niższe od planowanych.

W dalszym postępowaniu analiza kosztów bezpośrednich ujawniła, że niekorzystne odchylenia w obszarach branży drogowej wiązały się z robotami ziemnymi wymagającymi materiałów stabilizacyjnych i nawierzchni, do których wykonania jest konieczny beton. Z kolei korzystne odchylenia dotyczyły nawierzchni z kruszywa i kostki kamiennej. Uzyskano również korzyści finansowe na budowie ogrodzeń i zieleni.

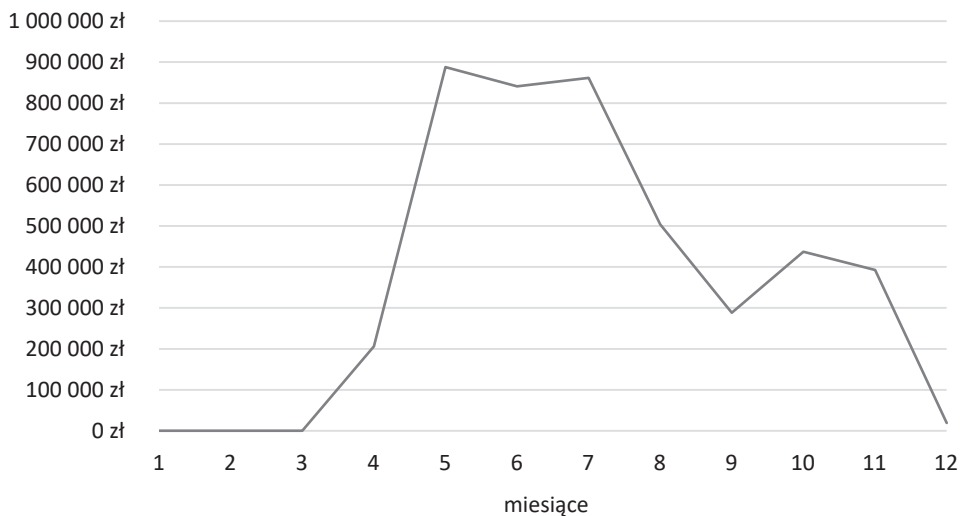
W branży mostowej negatywne odchylenia kosztów pojawiły się przy betonie i jego dostawach, materiałach izolacyjnych, a także urządzeniach dylatacyjnych bitumicznych i zabezpieczających (bariery ochronne i ekrany przeciwoślśnieniowe). Największe oszczędności wygenerowano na innych robotach mostowych obejmujących, np. umocnienie skarp, elementy odwodnienia czy zabezpieczenia antykorozyjne. Większe koszty niż przewidywano poniesiono na przebudowę sieci gazowej w/c oraz cieków i rowów melioracyjnych, natomiast zyskano na przebudowie sieci gazowej s/c i zbiornikach retencyjnych.

Ponoszone koszty można także analizować pod kątem wykonanych prac w poszczególnych miesiącach. Pozwala to na lepsze planowanie i rozmieszczenie zasobów w kolejnych etapach projektu, a tym samym ułatwia zarządzanie zasobami, takimi jak materiały budowlane, sprzęt czy siła robocza.

Przeważnie w okresach zimowych wiele prac budowlanych jest zawieszonych. Zauważalny jest wyraźny spadek aktywności na budowach, zwłaszcza na nawierzchniach i w wykopach. Montaż zbrojenia odbywa się jeszcze przy niższych temperaturach, ale w znacznie mniejszym zakresie.

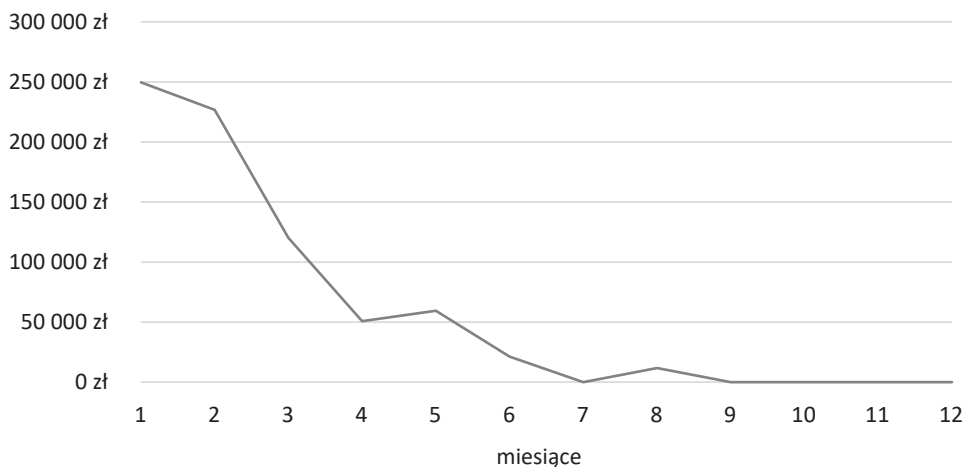
Mosty stanowią samodzielną branżę od budownictwa drogowego, a rozpoczęcie prac w tym sektorze zależy od wykonania dróg tymczasowych, umożliwiających dostawę materiałów. Jak pokazuje rysunek 2 prace mostowe analizowanego projektu rozpoczęły się w marcu 2021 r. i stopniowo wygasły. Działo się tak, ponieważ

na początku realizowane były wielkogabarytowe elementy (fundamenty, podpory, ustroje nośne), podczas gdy końcowe prace obejmowały wykończenie, takie jak kapy chodnikowe, gzymsy czy schody skarpowe, które wymagały znacznie mniej zbrojenia. To był główny powód łagodnego spadku kosztów w tych fazach prac, co zaprezentowano na rysunku 3.



Rys. 2. Koszty zbrojenia i sprzężenia poniesione w kolejnych miesiącach 2021 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przedsiębiorstwa.



Rys. 3. Koszty zbrojenia i sprzężenia poniesione w kolejnych miesiącach 2022 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przedsiębiorstwa.

5.2. Koszty przedsiębiorstwa a kontrola w obszarach godzin pracowniczych i zużycia materiałów

Utrzymanie kosztów na zaplanowanym poziomie wiąże się z takimi działaniami, jak np. sprawdzanie wykonanych godzin roboczych czy przeciwdziałanie nadużyciom w zużyciu materiałów. Określenie czasu poświęconego przez każdego pracownika na wykonanie danego zadania jest problematyczne, ponieważ czynności są różne i zlecenia w danym dniu mogą być inne. W omawianym w artykule kontrakcie infrastrukturalnym generalny wykonawca realizował specjalistyczne prace za pomocą podwykonawców, przy czym preferował unikanie zawierania umów godzinowych, ponieważ przy tego typu kontraktach liczba podwykonawców, dostawców i usługodawców zaangażowanych w projekt sięgała kilkudziesięciu, a przy budowie drogi ekspresowej było ich 80. Łączna liczba pracowników w okresie szczytowym wynosiła od 200 do 300 osób. Kontrola godzinowa tak dużej liczby pracowników mogłaby być nieskuteczna, dlatego generalny wykonawca zawierał z podwykonawcami umowy ryczałtowe, czyli podwykonawca otrzymywał wynagrodzenie za jednostkę wykonanej pracy, np. 100 zł za m². Taki system pozwalał lepiej planować koszty i kontrolować budżet. W ramach wynagrodzenia zatrudniano małe grupy pracowników, np. 6-8-osobowe zespoły, których zadaniem było wykonywanie prostych prac polegających na łączeniu robót różnych podwykonawców, na wykonaniu prac porządkowych lub innych podobnych zadań.

W celu kontroli kosztów przedsiębiorstwa należy przeciwdziałać nadużyciom i niewłaściwemu wykorzystaniu materiałów budowlanych, ponieważ może to prowadzić do znaczących strat, zwiększając budżet ponad planowane wydatki. Nadzór nad wykorzystywaniem materiałów przekłada się na mniejsze zużycie materiałów i na wyższą jakość wykonywanych prac. W omawianym przedsiębiorstwie przeciwdziałanie polegało na kwartalnej kontroli zużytych materiałów w porównaniu do wartości (liczb) określonych w projekcie. Wykonywane były obmiary prac przez inżynierów, a w przypadku skomplikowanych wyliczeń, np. mas ziemnych, służby geodezyjne wykonywały odpowiednie pomiary. Następnie ustalano, ile w danym miesiącu materiałów zostało wbudowanych, a ile zmagazynowanych. Za przykład niech posłuży kontrola zużycia kruszyw. Część zakupionych materiałów była bezpośrednio z aut wbudowywana w drogę, a część tego samego kruszywa była magazynowana i wbudowywana w innym czasie, ponieważ nie było możliwości wykorzystania tego surowca od razu w całości z powodu braku otwartych frontów (czyli gotowych części drogi do ułożenia lub wykonania kolejnych robót), nieodpowiednich warunków pogodowych itd. Dodatkowo materiały sypkie były kontrolowane poprzez ich pomiar wagowy na kopalni przy wyjeździe i na wjeździe na plac składowy lub budowę. Stosowane były również nowoczesne metody polegające na montażu w każdym samochodzie wyładowczym oraz w ładowarkach i koparkach urządzeń GPS, które śledziły każdy ruch pojazdów i maszyn. Pogram komputerowy wyłapywał każdy wątpliwy przypadek, taki jak nadmierny przestój pojazdu lub maszyny, lokalizację niezgodną z wskazanym miejscem pracy itp.

6. Zakończenie

Realizując projekty budowlane trwające kilka lat, powinno się uwzględnić wiele zmiennych związanych, np. z inflacją, zmianami w przepisach, problemami z dostawami czy wahaniami cen surowców. Jednak nie wszystkie zmiany kosztów wykonawca jest w stanie przewidzieć. W latach realizacji projektu budowy drogi ekspresowej 2019-2023 pojawiły się okoliczności stanowiące podstawę wzrostu cen materiałów, czego skutkiem był wzrost cen usług i roszczenia podwykonawców kierowane do wykonawcy. Okolicznościami stanowiącymi podstawę tego wzrostu była epidemia COVID-19 i wybuch wojny na Ukrainie w 2022 r. Powszechna mobilizacja militarna mężczyzn na Ukrainie, a także zakaz importu wyrobów stalowych z Rosji (sankcje Unii Europejskiej) doprowadziły do powstania szeregu negatywnych konsekwencji wpływających na realizację kontraktu. W szczególności można do nich zaliczyć zaburzenia w łańcuchach dostaw. Ich konsekwencją były opóźnienia w zaopatrzeniu materiałów budowlanych, np. stali zbrojeniowej niezbędnej do budowy obiektów mostowych, utrudnienia w dostępie półproduktów, konieczność zmiany dotychczasowych lub kontraktowanych dostawców. Następstwem wojny były również ograniczenia w dostawach ropy i gazu, co z kolei wpływało na postępujący wzrost cen surowców, np. produktów ropopochodnych jak asfalt.

W analizowanym przedsięwzięciu budowlanym największe niekorzystne odchylenia kosztów dotyczyły kosztów betonu. Wzrost jego ceny wynikał ze znacznego skoku kosztów produkcji (kruszywa, cementu, domieszki do betonu, siły roboczej, logistyki i transportu). Duża inflacja wymusiła korektę wynagrodzeń dla pracowników, stąd największe koszty pośrednie zostały poniesione w obszarze zatrudnienia wykwalifikowanej kadry technicznej.

Reasumując, tak dużego wzrostu cen nie dało się przewidzieć w momencie zawierania umowy, a zatem wykonawca nie miał możliwości kalkulacji stawek, wyceńając ofertę. Systematyczna kontrola kosztów (co trzy miesiące) pozwalała zidentyfikować ryzyko i zrozumieć przyczyny zarówno korzystnych, jak i niekorzystnych odchyleń. Wiedza ta umożliwiła wykonawcy podjąć odpowiednie działania, aby zoptymalizować ich wpływ na realizację projektu, toteż został on zakończony zgodnie z harmonogramem oraz przyniósł oczekiwane korzyści finansowe i strategiczne.

Literatura

- Griffin, R. W. (1996). *Podstawy zarządzania organizacjami*. Wydawnictwo PWN.
- Grzyl, B. i Kristowski, A. (2013). Proces kontroli kosztów w kolejnych fazach inwestycji budowlanej. *TTS Technika Transportu Szynowego*, (10), 1659-1662.
- Ilumaa, M. (2024, 8 marca). *Understanding the 5 Types of Construction Project Costs*. Bauwise. Pobra-no z <https://www.bauwise.com/understanding-the-5-types-of-construction-project-costs/>

- Nowak, E. (2018). *Rachunek kosztów w jednostkach prowadzących działalność gospodarczą*. Ekspert Wydawnictwo i Doradztwo.
- Ochrem, R. (2022). Budżet kosztów kontraktu infrastrukturalnego na przykładzie budowy mostów. W: A. Łakomik (red.), *Gospodarka nieruchomościami* (s. 68-69). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Pellicer, E., Yepes, V., Teixeira, J., Moura, H. i Catala, J. (2009). *Zarządzanie budową*. Wydawnictwo Poltext.

Control of Expressway Construction Costs

Abstract: The article addresses the issue of cost control as an important element of management in a construction company. The project discussed in this work was the implementation of a project to build a single-lane expressway with two opposite lanes. It was a long-term project, lasting five years. The work focused on the importance of cost control and analyses favorable and unfavorable cost deviations. The research procedure included the analysis of selected company cost documents and a direct interview with the project manager. Attempts were made to answer the following questions: In which categories of construction costs there are possible deviations from the planned ones and what could be the reasons for this? The contractor was not able to predict all cost changes, and they were the results of a series of events resulting from the Covid pandemic and the war in Ukraine. Thanks to systematic control, unfavourable cost deviations were quickly identified, which enabled corrective actions to be taken.

Keywords: costs, cost control, direct and indirect costs

Amelia Smużniak-Rupieta

e-mail: 191781@student.ue.wroc.pl

ORCID: 0009-0000-2057-0578

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Użytkowanie wieczyste w gospodarce rynkowej i problem określenia jego wartości

DOI: 10.15611/2024.11.5.09

JEL Classification: K11, O18, P14

© Amelia Smużniak-Rupieta

Praca opublikowana na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa-Na tych samych warunkach 4.0 Międzynarodowe (CC BY-SA 4.0). Skrócona treść licencji na <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.pl>

Cytuj jako: Smużniak-Rupieta, A. (2024). Użytkowanie wieczyste w gospodarce rynkowej i problem określenia jego wartości. W: A. Łakomiał (red.), *Gospodarka nieruchomościami* (s. 108-118). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

Streszczenie: Celem badawczym pracy było przeanalizowanie funkcjonowania prawa użytkowania wieczystego szczególnie pod kątem jego znaczenia w gospodarce rynkowej i określenia problemu jego wartości. Metody, którymi się posłużono, to analiza i krytyka tekstów popularno-naukowych z zakresu prawa, ekonomii, rynku nieruchomości oraz dokumentów, w tym ustaw, a także przegląd mediów społecznościowych. Najważniejsze wyniki dotyczyły określenia zalet i wad badanego prawa użytkowania wieczystego oraz poziomu jego dostosowania do zmieniającego się otoczenia prawnego i gospodarczego. Dokonano również oceny wartości użytkowania wieczystego jako prawa celowego, znajdującego zastosowanie w gospodarce wolnorynkowej.

Słowa kluczowe: użytkowanie wieczyste, wartość, zakres prawa

1. Wstęp

Polski system prawny zawiera przepisy o prawie użytkowania wieczystego nieruchomości. Według Kodeksu cywilnego „użytkowanie wieczyste jest prawem rzeczowym, które polega na oddaniu gruntu Skarbu Państwa lub gruntu należącego do jednostek samorządu terytorialnego bądź ich związków w użytkowanie wieczyste osobie fizycznej lub prawnej na określony czas” (Dz.U. 2023 r., poz. 1610 z późn. zm.). Użytkowanie wieczyste to zatem prawo, które znajduje zastosowanie w życiu codziennym. Nasuwa się jednak pytanie o rolę użytkowania wieczystego w gospodarce rynkowej. Na podstawie informacji zdobytych poprzez analizę literatury przedmiotu zostanie udzielona odpowiedź na następujące pytania badawcze: Jaką

wartość przedstawia użytkowanie wieczyste w gospodarce rynkowej i czy jego obecny kształt wymaga zmiany, a także, czy użytkowanie wieczyste w gospodarce ułatwia realizację celów, które mogą wpływać na sytuację prawną właściciela i jego nieruchomości, oraz czy wspomniane prawo przyczynia się do wzrostu gospodarczego kraju.

Rozważania przedstawione zostały w czterech punktach pracy, a uwagi końcowe zawarte są w zakończeniu. Celem badawczym było zbadanie roli, jaką pełni użytkowanie wieczyste w gospodarce rynkowej. W pracy zastosowano metodę badawczą analizy i krytyki piśmiennictwa. Wykorzystano dokumenty i media społecznościowe w celu przedstawienia użytkowania wieczystego, jego roli i znaczenia w gospodarce rynkowej. Praca zawiera także walor aplikacyjny, gdyż skierowana jest nie tylko do ogółu czytelników, lecz również do użytkowników wieczystych.

Omówienie rozpatrywanego zagadnienia rozpoczęto od przedstawienia zarysu prawa użytkowania wieczystego w polskim systemie prawnym. Omówiono funkcjonowanie użytkowania wieczystego i jego zmiany, których wynikiem jest jego obecna postać prawna. Następnie odniesiono się do polemiki dotyczącej prawa użytkowania wieczystego, jak również przyjrano się próbie jego likwidacji, prowadzącej do przekształcenia tego prawa w prawo własności. W dalszej kolejności omówiono rolę użytkowania wieczystego w gospodarce rynkowej i jego wartość, przy czym skupiono się na funkcjonowaniu użytkowania wieczystego w szybko zmieniających się warunkach wolnorynkowych. Na koniec przedstawiono nowe spojrzenie w obecnej sytuacji polityczno-gospodarczej na użytkowanie wieczyste.

Analizę tematu zamyka podsumowanie wniosków wynikających z pracy badawczej, które wskazują na wartość użytkowania wieczystego oraz jego zastosowania w gospodarce rynkowej.

2. Użytkownie wieczyste w prawie polskim

Użytkowanie wieczyste to prawo użytkowania nieruchomości gruntowej, której właścicielem jest Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego. Oznacza to, że przez 99 lat można użytkować grunt, a w wyjątkowych okolicznościach może to być krótszy okres, ale trwający co najmniej 40 lat. W wypadkach szczególnych, gdy cel gospodarczy użytkowania wieczystego nie wymaga oddania gruntu na 99 lat, dopuszczalne jest przekazanie gruntu na krótszy czas, jednak co najmniej na 40 lat (Kodeks cywilny, art. 236). Użytkowanie wieczyste w prawie polskim zostało wprowadzone 14 lipca 1961 r. Ustawą o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz.U. z 1961 r. nr 32, poz. 159).

Obecnie prawo użytkowania wieczystego regulują:

- Kodeks cywilny, art. 232-243;
- Ustawa o gospodarce nieruchomościami, dział II: *Gospodarowanie nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność jednostki samo-*

rzędu terytorialnego, tu: Rozdział 3 (dotyczący sprzedaży i oddania gruntów w użytkowanie wieczyste), Rozdział 4 (dotyczący przetargów na zbycie nieruchomości) oraz Rozdział 8 (dotyczący cen, opłat i rozliczania za nieruchomości) (Dz.U. z 2023 r., poz. 344 z późn. zm.);

- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności (Dz.U. z 2024 r., poz. 900 z późn. zm.).

Do powstania prawa użytkowania wieczystego bezwzględnie koniecznym jest zawarcie umowy między użytkownikiem a samorządem terytorialnym lub Skarbem Państwa w formie aktu notarialnego oraz wpis tego prawa do księgi wieczystej. Użytkownik wieczysty ma prawa zbliżone do właściciela, co wynika z Ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.

Użytkownik wieczysty jako strona umowy: „Korzysta z gruntu, może swobodnie rozporządzać prawem, czyli sprzedać je, obciążać, zapisać w testamencie. Podlega ono egzekucji i dziedziczeniu. Przez cały okres obowiązywania umowy właścicielem gruntu pozostaje Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego (gmina, powiat, województwo) lub związek jednostek samorządu terytorialnego. Nabywca jest użytkownikiem wieczystym gruntu, natomiast ma pełne prawo własności do budynków i innych urządzeń wzniesionych na gruncie. Posiada też pierwszeństwo do wykupu ziemi, na której te budynki zostały postawione, jeśli jest użytkownikiem wieczystym tejże ziemi” (Koralewski, 2017).

29 lipca 2005 r. została wprowadzona Ustawa o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz.U. z 2024 r., poz. 900 z późn. zm.). Zgodnie z jej postanowieniami o przekształcenie mogą ubiegać się również osoby fizyczne i prawne będące właścicielami lokali, których udział w nieruchomości wspólnej obejmuje prawo użytkowania wieczystego, oraz spółdzielnie mieszkaniowe będące właścicielami budynków mieszkalnych lub garaży. Do przekształcenia prawa konieczne jest złożenie wniosku o wydanie decyzji administracyjnej o jego przekształceniu, którą wydaje starosta lub zarząd jednostek samorządu terytorialnego wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej. Prawo użytkowania wieczystego przekształca się w prawo własności nieruchomości z dniem, w którym decyzja jest ostateczna. Osoba, na rzecz której nastąpiło przekształcenie prawa użytkowania wieczystego, nabywa prawo własności i jest zobowiązana do uiszczenia dotychczasowemu właścicielowi nieruchomości opłaty z tytułu przekształcenia. Opłata ta ustalona jest przez dotychczasowego właściciela i na wniosek użytkownika wieczystego. Do nieodpłatnego przekształcenia użytkowania wieczystego dochodzi w stosunku do osób fizycznych, które na dzień 13 października 2005 r. były użytkownikami wieczystymi nieruchomości lub na rzecz spółdzielni mieszkaniowych. Opłaty z tytułu korzystania są w takim przypadku wnoszone w ustalonym terminie. Wysokość tej opłaty jest równa z opłatą roczną z tytułu użytkowania wieczystego, która obowiązywałaby w dniu przekształcenia.

3. Polemika w postrzeganiu prawa użytkowania wieczystego

W Polsce trwa dyskusja nad zasadnością utrzymywania konstrukcji prawnej w postaci użytkowania wieczystego. Zdaniem wielu ekspertów cieszy się ono względnym zainteresowaniem. Jest krytykowane za nieścisłości prawne, jego erozję i terminowość. Oznacza tanie i długotrwałe korzystanie z gruntu. Stanowi alternatywną w stosunku do sprzedaży formę rozporządzenia gruntami stanowiącymi własność Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego. W związku z powyższym zostały podejmowane działania w celu likwidacji użytkowania wieczystego z powodu jego nierentowności. Warto przedstawić zatem kilka opinii dotyczących postrzegania użytkowania wieczystego i jego roli w gospodarce rynkowej.

Właściwy wydaje się być pogląd, „że zupełna likwidacja użytkowania wieczystego oczywiście jest otwartą kwestią” (Prajnsnar, 2019).

Takie poważne przedsięwzięcie powinno zostać przeprowadzone po przeanalizowaniu wszystkich możliwych skutków. Jeżeli zapadnie decyzja o uwłaszczeniu użytkowników wieczystych, to bardzo ważne będzie również przygotowanie dopracowanych przepisów. Natomiast w kontekście całkowitej likwidacji użytkowania wieczystego obawy wzbudza poziom dyskusji politycznej dotyczącej tak ważnej kwestii. Przede wszystkim przedstawiane są argumenty typowo ideologiczne, np. „użytkowanie wieczyste jako relikw PRL-u.” Rzeczywiście w polskich warunkach użytkowanie wieczyste jest historycznie związane z poprzednim ustrojem społeczno-politycznym. Na świecie natomiast przedstawiane są inne argumenty dotyczące użytkowania wieczystego.

Warto podkreślić, że przedsiębiorcy użytkujący grunty o przeznaczeniu innym niż mieszkaniowe, nie uwłaszczają się z mocy prawa. Stwierdza to Anna Krzyżanowska (2021) w publikacji pt. *Wieczyste użytkowanie jednak zostaje*. Autorka zauważa, że wprowadzone stopniowe wygaszanie użytkowania wieczystego nie zmienia prawie nic. Przytacza w swojej publikacji komentarze ekspertów odnoszące się do ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2023 r., poz. 344 z późn. zm.). Deklarowano, pisze Krzyżanowska (2021), „że przedstawiony projekt ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi kolejny etap reformy użytkowania wieczystego, który ma na celu umożliwienie nabycia prawa własności użytkownikom wieczystym gruntów wykorzystywanych na cele inne niż mieszkaniowe, w tym przedsiębiorcom, z uwzględnieniem reguł odpłatności zastosowanych w ramach instytucji uwłaszczenia *ex lege*”. Nie dziwi więc fakt, że rynek na wieść o żegnaniu się z użytkowaniem wieczystym zareagował pozytywnie. Jak zauważył Filip Syrkiewicz, wicedyrektor z Departamentu Gospodarki Nieruchomościami w Ministerstwie Rozwoju i Technologii: „Najistotniejszymi przyczynami, dlaczego ta regulacja powstaje i nowelizujemy ustawę o gospodarce nieruchomościami, są zastrzeżenia Komisji Europejskiej do aktualnego mechanizmu odpłatności zakładającego możliwość potrącenia wartości użytkowania wieczystego, wartości gruntu dla celów ustalenia sprzedaży nieruchomości, na rzecz użytkownika wieczystego wykorzystującego swoją

nieruchomość do prowadzenia działalności gospodarczej” (Krzyżanowska, 2021). Swoją opinię w poruszonej kwestii dla „Rzeczypospolitej” wyraziła również Agnieszka Hryniewiecka-Jachowicz, dyrektor operacyjna w Polskiej Izbie Nieruchomości Komercyjnych. Stwierdziła: „Wielu inwestorów zagranicznych obawia się użytkowania wieczystego, uważając ten tytuł prawny za «gorszy/słabszy» niż własność. Nie jest on akceptowany zwłaszcza przez zagraniczne fundusze emerytalne. To w połączeniu z brakiem możliwości przekształcenia gruntów komercyjnych oddanych w użytkowanie we własność na wniosek użytkownika niekorzystnie wpływa na obrót” (Krzyżanowska, 2021).

Analizując rozważania na temat użytkowania wieczystego, dostrzega się rozbieżność poglądów co do konsekwencji możliwego wygaśnięcia prawa wieczystego użytkowania.

4. Rola użytkowania wieczystego w gospodarce rynkowej

Obecnie nie istnieje całkowita likwidacja użytkowania wieczystego, nie wycofano go z katalogu praw rzeczowych. Dlatego istotne jest rozważanie jego wartości. Stwarza to użytkownikom wieczystym sposobność do wykupu nieruchomości, ponieważ od 31 sierpnia 2023 r. użytkownicy wieczystości niektórych zabudowanych nieruchomości mogą żądać sprzedaży tych gruntów na ich rzecz. Takie uprawnienia przyznaje Ustawa z 26 maja 2023 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2023 r., poz. 1463 z późn. zm.). Na mocy nowych przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami: „użytkownik wieczysty otrzymuje prawo żądania sprzedaży na jego rzecz nieruchomości, którą otrzymał w użytkowanie wieczyste” (Palczewska i Białek, 2023). Z żądaniem można występować przez 12 miesięcy od wejścia w życie nowelizacji, czyli do 31 sierpnia 2024 r. Później właściciel gruntu będzie mógł, według własnego uznania, odmówić sprzedaży. Konkludując, wprowadzone przez ustawodawcę rozwiązania umożliwiają użytkownikom wieczystym zastąpienie posiadanego prawa użytkowania wieczystego prawem własności. Należy jednak dodać, że może do tego dojść wyłącznie z inicjatywy użytkownika wieczystego i na jego koszt. Obecnie przepisy określają tylko dwunastomiesięczny termin na zgłoszenia roszczenia. Nie wskazują jednak, w jakim terminie powinna zostać zawarta umowa sprzedaży, w jaki sposób żądanie sprzedaży powinno być zgłoszone ani jakie dokumenty należy do niego załączyć. Dlatego dla przejrzystości tematu warto zasięgnąć informacji w lokalnych organach administracji. Powszechnie uważa się, że z czasem okaże się, czy możliwość uzyskania własności nieruchomości będzie cieszyć się popularnością wśród użytkowników wieczystych oraz jak organy będą radzić sobie z zawieraniem umów.

Rozwijający się prężnie rynek nieruchomości (obejmujący grunty niezabudowane i zabudowane, a także budynki i lokale) wymaga wielu form działania i większej

swobody. Nie powinno istnieć ograniczenie prawa użytkowania wieczystego tylko do gruntów Skarbu Państwa i gmin. Postulaty w tej kwestii proponuje Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast. Swobodny wybór powinien także pozostawać w rękach właścicieli.

Wynika to z faktu, że użytkowanie wieczyste ma wiele korzyści dla gospodarki rynkowej, np.:

- umożliwia większą swobodę posiadania właścicielom publicznym na rynku nieruchomości;
- ułatwia prowadzenie polityki rozwoju przestrzennego miast i wsi;
- wspomaga zagospodarowanie cennych gruntów;
- przeciwdziała niewłaściwym zawłaszczeniom gruntów;
- pobudza rozwój małych i dużych przedsiębiorstw;
- wspiera rozwój budownictwa mieszkaniowego;
- umożliwia samorządom uczestniczenie we wzroście wartości gruntów, co wpływa na działalność planistyczną i inwestycyjną;
- jest przydatne w rozwoju gospodarki rynkowej;
- wspomaga miasta w przebudowie przestarzałej infrastruktury.

Warto także zauważyć, że stosowanie użytkowania wieczystego w okresie przemian i rozwoju rynku nieruchomości nie wyklucza możliwości sprzedaży za lepszą cenę w przyszłości, co jest zauważalne zwłaszcza w dużych aglomeracjach miejskich. Natomiast polskie negocjacje z Unią Europejską, które dotyczą nabywania gruntów przez cudzoziemców, byłyby łatwiejsze przy założeniu, że polscy właściciele mogą zbywać grunty w formie użytkowania wieczystego lub oddawać w dzierżawę wieczystą zamiast sprzedawać je na własność (Dz.U. z 2017 r., poz. 2278 z późn. zm.). W ten sposób własność gruntów pozostaje w rękach polskich i umożliwia udział polskiemu właścicielowi w spodziewanym wzroście wartości tych gruntów na poziomie europejskim. Takie rozwiązania opierają się na innych regulacjach kształtujących warunki użytkowania wieczystego. Wcześniej wymienione zasady nie dla wszystkich są do zaakceptowania. Jednak stworzenie takiej możliwości jest wyrazem dojrzałości gospodarki rynkowej.

Należy uznać, „że użytkowanie wieczyste nieruchomości powinno pozostać silnym prawem rzeczowym usytuowanym w systematyce Kodeksu cywilnego, jako prawo pośrednie pomiędzy własnością a ograniczonymi prawami rzeczowymi” (Pietrzyk, 2018, s. 301).

5. Nowe spojrzenie na użytkowanie wieczyste

Zmiany w prawie dotyczące likwidacji użytkowania wieczystego stały się rzeczywistością. Sejm, w dniu 7 lipca 2023 r., odrzucił poprawki Senatu do ustawy w sprawie likwidacji użytkowania wieczystego, otwierając drogę do znaczących przekształceń w sposobie korzystania z gruntów przez przedsiębiorców, osoby fizyczne, spółdziel-

nie oraz wspólnoty mieszkaniowe. Zapis brzmi następująco: „Ustawa w dniu 25 lipca 2023 roku została podpisana przez Prezydenta i weszła w życie z dniem 30 sierpnia 2023 roku. Wnioskodawcy mają 12 miesięcy od dnia jej wejścia w życie, czyli do dnia 30 sierpnia 2024” (Owczarek, b.d.). Z nowego modelu wykupu nieruchomości gruntowej, wprowadzonego przepisami o likwidacji użytkowania wieczystego, będą mogli skorzystać przedsiębiorcy, osoby fizyczne, spółdzielnie, wspólnoty mieszkaniowe oraz mieszkańcy osiedli. Celem nowelizacji było wyeliminowanie obowiązku ponoszenia co roku opłat rocznych za użytkowanie wieczyste oraz niepewności wynikającej z jego terminowego charakteru. Jak stwierdza Bartłomiej Dębski (2023): „W nowelizacji przewidziano również stosowanie reguł udzielania pomocy *de minimis*, czyli dozwolonego wsparcia publicznego do umów sprzedaży gruntu zawieranych z użytkownikami wieczystymi, którzy wykorzystują grunt do prowadzenia działalności gospodarczej”.

Bardzo ważne jest to, że ustawa nie zmusza nikogo do wykupienia gruntu, a jedynie daje taką możliwość, czyli przekształcenie gruntu we własność wymaga złożenia stosownego wniosku. Nowelizacja daje gwarancję, że organ publiczny nie będzie już mógł odmówić sprzedaży gruntu. Wyjątkiem są grunty niezabudowane lub zajmowane przez rodzinne ogrody działkowe. Wówczas zajdzie potrzeba uzyskania zgody wojewody lub starosty. Należy zaznaczyć, że istnieją również grunty wyłączone spod roszczeń. Obejmują one ziemie Skarbu Państwa, które są niezbędne z punktu widzenia gospodarki narodowej, czyli grunty rolne, militarne, wodne czy lasy państwowe.

Rok 2023 przyniósł zatem znaczące zmiany w zakresie reformy użytkowania wieczystego. Umożliwił przedsiębiorcom nabycie na własność gruntów znajdujących się obecnie w użytkowaniu wieczystym. W myśl rządowego projektu Ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw wszyscy użytkownicy wieczysti otrzymali roszczenie o przekształcenie użytkowania wieczystego we własność. Uwłaszczenie nie następuje z mocy prawa, jak przy reformie o gruntach mieszkaniowych, ale na wniosek. Co ważne dokument ten będzie wiążący dla właściciela gruntu, czyli jednostek samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa. Dla lepszego zrozumienia tematu można dodać, że użytkowanie wieczyste wprowadzone po 1989 r. z czasem zaczęło sprawiać problemy m.in. utrudniając zabudowę wielu terenów, hamując rozwój czy blokując inwestycje. Stąd też ustawodawca zdecydował się na stopniową likwidację użytkowania wieczystego i w pierwszym kroku reformą z dnia 1 stycznia 2019 r. użytkowanie wieczyste gruntów zostało z mocy prawa przekształcone w prawo własności. Dotyczyło to jednak wyłącznie gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe, a inne grunty przeznaczone, np. na biznes czy też użytkowane przez organizacje społeczne, związki sportowe i inne nie mogły z tej możliwości skorzystać: „Przeszkodą dla wprowadzenia uwłaszczenia w stosunku do wyżej wymienionych gruntów stanowił przede wszystkim brak wyznaczonych reguł odpłatności, a wynikało to z potrzeby dokonania uzgodnień zasad pomocy publicznej z Komisją Europejską” (Pośpiech-Przeor, 2022). Nowe przepisy

wynikają z uzgodnień i wprowadzają nowy model odpłatności za grunty sprzedawane inwestorom, którzy dotychczas byli użytkownikami wieczystymi. Będzie on oparty na mechanizmie ustalania ceny na podstawie wartości nieruchomości, a płaćność będzie można pomniejszyć w zgodzie z unijnymi regułami pomocy publicznej. W związku z powyższym zmianie ma ulec sposób ustalania ceny sprzedaży prawa użytkowania wieczystego na rzecz użytkownika wieczystego. Zdecydowano, że cenę nieruchomości gruntowej nieprzeznaczonej do prowadzenia działalności gospodarczej ustala się jako dwudziestokrotność kwoty stanowiącej iloczyn dotychczasowej stawki procentowej opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste oraz wartości nieruchomości gruntowej określonej na dzień zawarcia sprzedaży. Natomiast w przypadku nieruchomości, która jest przeznaczona do prowadzenia działalności gospodarczej, cenę ustala się w wysokości nie niższej niż dwudziestokrotność wspomnianej kwoty. Cena ta jednak nie może być wyższa niż wartość nieruchomości gruntowej określonej na dzień zawarcia umowy sprzedaży. Ważne jest to, że samorządy będą mogły ustalać własne zasady dotyczące przekształcenia, niesprzeczne jednak z przepisami narzuconymi odgórnie. W przypadku gdy grunt samorządowy jest uwłaszczany na cele mieszkaniowe, a użytkownik wieczysty uiszcza całą opłatę jednorazowo, będzie mógł liczyć na dodatkowe preferencje, czyli bonifikatę.

Analizując zmiany w ustawodawstwie, można spodziewać się, że wpłyną one na odblokowanie i uproszczenie procesów budowlanych realizowanych na takich gruntach. Czy zmiana mechanizmu ustalania jedynie ceny nieruchomości gruntowej przyspieszy proces wygaszania użytkowania wieczystego – pozostaje nadal pytaniem. Wydaje się, że podmioty publiczne niekoniecznie będą chciały wyzbyć się gruntów, z których czerpią regularne korzyści w postaci opłat z tytułu użytkowania wieczystego. Zdaniem radcy prawnego Darii Pośpiech-Przeor (2022): „Dla przedsiębiorców również nie przewidziano znaczących i odczuwalnych bonifikat, poza możliwością skorzystania ze wsparcia w ramach dostępnego limitu pomocy *de minimis*, które mogłyby w sposób istotny wpłynąć na zwiększenie liczby składanych przez nich wniosków o zawarcie umowy sprzedaży gruntu”.

Podsumowując, użytkowanie wieczyste w gospodarce rynkowej stanowi wartość samą w sobie. Od kilku lat jest jednak sukcesywnie przekształcane w prawo własności. Docelowo użytkowanie wieczyste ma zostać zlikwidowane, a grunty będą wykupione przez przedsiębiorców i inwestorów na konkretnych zasadach odpłatności. Słusznym wydaje się zatem stwierdzenie Waldemara Budy, ministra resortu rozwoju w latach 2022-2023, że „zagwarantowanie stabilnego prawa do gruntu przełoży się na wzrost potencjału gospodarczego kraju” (Stawicka, 2022).

6. Zakończenie

Celem badawczym było przeanalizowanie funkcjonowania prawa użytkowania wieczystego, a postawione pytanie badawcze brzmiało: Jaką rolę pełni użytkowanie

wieczyste w gospodarce rynkowej i jaką wartość stanowi? Zastanawiano się również nad obecnym stanem użytkowania wieczystego, czy nie wymaga ono normatywnych zmian i czy przyczynia się do wzrostu gospodarczego kraju. W celu zbadania funkcjonowania prawa użytkowania wieczystego pod kątem jego wartości w gospodarce rynkowej dokonano analizy i krytyki tekstów popularno-naukowych, dokumentów i przejrano media społecznościowe. Cel pracy został zrealizowany – udzielono odpowiedzi na pytania badawcze. Wyniki i wnioski zawarto w końcowej części opracowania. Użytkowanie wieczyste spełnia ważną rolę w gospodarce rynkowej.

Faktem jest, że jako prawo celowe znajduje zastosowanie w gospodarce wolnorynkowej. Pierwotne uregulowanie kształtu użytkowania wieczystego w chwili pojawienia się w systemie prawnym nie było wyczerpujące. Obecnie praktyka wykonywania tego prawa w warunkach wolnorynkowych dostarcza wielu wartych rozważań zagadnień, co świadczy o tym, że nie jest ono prawem martwym, jednak jak każde prawo rzeczowe wymaga stałego dostosowania do zmieniającego się otoczenia prawnego i gospodarczego. Warto zatem pamiętać o jego zaletach i wadach.

Zaletą użytkowania wieczystego jest specyficzna forma prawa rzeczowego. Od własności odróżniają go przede wszystkim terminowy charakter oraz ograniczenia wynikające z ustaw, zasad współżycia społecznego oraz zapisów zawartych w umowie. Umowa może okazać się korzystna dla tych osób, które nie są w stanie jednorazowo ponieść kosztu zakupu danej nieruchomości.

Wadę natomiast stanowi to, że prawo użytkowania wieczystego jest ograniczone w czasie, czyli oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste może nastąpić maksymalnie na 99 lat. W wyjątkowych okolicznościach istnieje możliwość oddania gruntu na okres krótszy, lecz nie mniejszy niż 40 lat. Ustawodawca przewidział także możliwość wydłużenia okresu użytkowania po upływie podstawowego czasu zawartego w pierwotnej umowie, co jest niewątpliwie zaletą. W tym celu w ciągu ostatnich 5 lat przed jego upływem użytkownik może żądać przedłużenia umowy na dalszy okres od 40 do 99 lat. Co istotne, użytkownik wieczysty może korzystać z gruntu oraz rozporządzać swoim prawem. W praktyce możliwości korzystania z nieruchomości na prawach użytkowania wieczystego są zbliżone do tych, które przysługują właścicielowi w ramach prawa własności. Może on zatem korzystać z gruntu i zbyć posiadane prawo do użytkowania wieczystego poprzez jego sprzedaż lub obciążenie innym prawem czy przedmiotem dziedziczenia. Dodatkowo użytkownik ma pełne upoważnienie do nieruchomości postawionej na gruncie, którego dotyczy użytkowanie wieczyste. Jak wynika z analizy, użytkowanie wieczyste jest skomplikowanym instrumentem rynku nieruchomości.

Na koniec warto podkreślić słowami Jana Brzeskiego (1999), „że stosowanie użytkowania wieczystego powinno być przejawem dojrzałości tych, którzy go stosują, będąc świadomymi zarówno jego silnych, jak i słabych stron”.

Literatura

- Brzeski, W. J. (1999). *Użytkowanie wieczyste w gospodarce rynkowej*. EinEpi. Pobrano z <http://ein-epi.eu/wp-content/uploads/2014/01/1999-uzyt-k-wiecz-art.pdf>
- Dębski, B. (2023, 31 sierpnia). *Legal Alert. Roszczenie o sprzedaż gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste i inne zmiany w zakresie użytkowania wieczystego. Aktualny stan prawny*. Skslegal.pl. Pobrano z <https://skslegal.pl/legal-alert-roszczenie-o-sprzedaz-gruntu-oddanego-w-uzytkowanie-wieczyste-i-inne-zmiany-w-zakresie-uzytkowania-wieczystego/>
- Koralewski, M. (2017, 22 października). *Własność lokalu a użytkowanie wieczyste gruntu*. Rynekpierwotny.pl. Pobrano z <https://rynekpierwotny.pl/wiadomosci-mieszkaniowe/wlasnosc-lokalu-uzytkowanie-wieczyste-gruntu/9339/>
- Krzyżanowska, A. (2021, 1 października). *Wieczyste użytkowanie jednak zostaje*. Legalis.pl. Pobrano z <https://legalis.pl/wieczyste-uzytkowanie-jednak-zostaje/>
- Owczarek, P. (b.d.). *Koniec użytkowania wieczystego. Jak przekształcić użytkowanie wieczyste we własność?* CGO legal.pl. Pobrano z <https://cgolegal.pl/baza-wiedzy/biezace-doradztwo-prawne/likwidacja-uzytkowania-wieczystego-2023/>
- Palczewska, A. i Białek, K. (2023, 28 sierpnia). *Szansa użytkowników wieczystych na wykup nieruchomości*. Ey.com. Pobrano z https://www.ey.com/pl_pl/law/szansa-uzytkownikow-wieczystych-na-wykup-nieruchomosci
- Pietrzyk, F. (2018). *Użytkowanie wieczyste jako prawo celowe w gospodarce wolnorynkowej*. [Praca doktorska]. Uniwersytet Śląski.
- Pośpiech-Przeor, D. (2022, 28 grudnia). *Użytkowanie wieczyste po nowemu. Jakie zmiany w 2023*. Dziennik Gazeta Prawna. Pobrano z <https://serwisy.gazetaprawna.pl/orzeczenia/artykuly/8619004,uzytkowanie-wieczyste-zmiany-2023-przedsiębiorcy-gospodarka-nieruchomosciami.html>
- Prajsnar, A. (2019, 3 marca). *Trzeba wydać wyrok na użytkowanie wieczyste?* Bankier.pl. Pobrano z <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Trzeba-wydac-wyrok-na-uzytkowanie-wieczyste-7644975.html>
- Stawicka, I. (2022, 6 grudnia). *Jak ogłosić sukces dwa razy, czyli historia jednej nowelizacji*. Dziennik Gazeta Prawna. Pobrano z <https://serwisy.gazetaprawna.pl/orzeczenia/artykuly/8603967,nowelizacja-sukces-ministerstwo-rozwoju-i-technologii-waldemar-buda.html>
- Ustawa z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz.U. z 2017 r., poz. 2278 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 26 maja 2023 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2023 r., poz. 1463 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz.U. z 1961 r. nr 32, poz. 159)
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. 2023 r., poz. 1610 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2023 r., poz. 344 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz.U. z 2024 r., poz. 900 z późn. zm.)

Perpetual Usufruct in a Market Economy and the Problem of Determining Its Value

Abstract: The research aim of the work was to examine the functioning of perpetual usufruct law. Perpetual usufruct was identified in terms of its importance in the market economy and the problem of its value. For this purpose, the research method of analysis and criticism of literary texts, documents, and social media was used. The most important results include determining the advantages and disadvantages of the examined perpetual usufruct right and its adaptation to the changing legal and economic environment. The value of perpetual usufruct as a special-purpose right applicable in a free-market economy was also assessed.

Keywords: perpetual usufruct, value, scope of law