

SZYMON SŁOTWIŃSKI

ORCID: 0000-0002-9763-6747

Uniwersytet Szczeciński

STATUS INWESTORA PRZY ZBYCIU NIERUCHOMOŚCI Z GMINNEGO ZASOBU NIERUCHOMOŚCI Z ROZLICZENIEM „LOKAŁ ZA GRUNT”

Abstrakt: W tekście przeprowadzono krytyczną analizę obowiązującej regulacji wynikającej z ustawy z dnia 16 grudnia 2020 roku o zbywaniu nieruchomości z rozliczeniem „lokal za grunt” w zakresie statusu inwestora i ciążących na nim z tego tytułu obowiązków. W pierwszej kolejności wskazano na wątpliwości interpretacyjne związane ze wskazanymi w tej ustawie definicjami legalnymi inwestora oraz inwestycji, a także starano się wykazać ich nieadekwatność do regulowanej w tej ustawie materii. Na tej podstawie podjęto próbę scharakteryzowania zakresu podmiotowego oraz przedmiotowego wskazanej ustawy, koncentrując się na tym, komu może przysługiwać status inwestora, a także jakie czynności prawne i faktyczne muszą być przez ten podmiot podjęte, aby uniknąć chociażby zapłaty kary normatywnej uregulowanej w art. 11 u.l.z.g. W dalszej kolejności podjęto wątek relacji pomiędzy pojęciem inwestora a właściciela nieruchomości lokalowych i budynkowych przedstawionych do rozliczenia ceny nabycia nieruchomości komunalnej. W tej części starano się odpowiedzieć na pytanie, na jakim etapie procedury przetargowej inwestor musi być właścicielem nieruchomości przedstawionych do rozliczenia. Rozważania wieńczą uwagi dotyczące kwestii formalnych związanych ze złożeniem oferty jako podstawowej czynności umożliwiającej wzięcie udziału w tym trybie zbycia nieruchomości komunalnych. Omówiono tutaj problem akceptowalnej formy i podstaw do odrzucenia oferty przez organizatora przetargu. W analizach prawnych wykorzystano metodę dogmatyczną.

Słowa kluczowe: inwestor, rozliczenie „lokal za grunt”, umowa sprzedaży nieruchomości

WPROWADZENIE

Z dniem 1 kwietnia 2021 roku weszła w życie ustawa z dnia 16 grudnia 2020 roku o zbywaniu nieruchomości z rozliczeniem „lokal za grunt”¹ (dalej: u.l.z.g.). Pozwoliła ona gminom, a od 10 sierpnia 2022 roku² także powiatom, na nowy sposób

¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1525.

² Na podstawie art. 26 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 2022 roku o zmianie niektórych ustaw w zakresie sposobu finansowania programów mieszkaniowych (Dz.U. poz. 1561).

gospodarowania nieruchomościami komunalnymi. Stworzono podstawy dla wcześniej nieznanego sposobu zbywania nieruchomości z gminnego albo powiatowego zasobu nieruchomości z rozliczaniem w cenie tych nieruchomości ceny lokali lub budynków przekazywanych przez nabywcę nieruchomości na własność gminie albo powiatowi. Ten nowy sposób zbywania nieruchomości komunalnych niewątpliwie zwiększa możliwości inwestycyjne gminy i powiatu z zakresu budownictwa mieszkaniowego i zaspokajania potrzeb mieszkaniowych społeczności lokalnej. Jednak dostrzec należy, że dodatkowym skutkiem wdrożenia tej regulacji jest uzyskanie przez gminę i powiat kompetencji do bezpośredniego (jeśli inwestycja będzie realizowana na nabywanej nieruchomości) lub pośredniego (gdy nieruchomości lokalowe lub zabudowane nieruchomości gruntowe będą przekazywane gminie z innych inwestycji) wpływania na zagospodarowanie lub zabudowę gruntu przeznaczonego na cele mieszkalne, które utraciły z dniem 1 stycznia 2019 roku. Od tego dnia rozpoczęło się stosowanie ustawy z dnia 20 lipca 2018 roku o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów³, zgodnie z którą z dniem 1 stycznia 2019 roku prawo użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe przekształca się w prawo własności tych gruntów. Przy analizie tej ustawy nie sposób pominąć zmiany w art. 13 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami⁴ (dalej: u.g.n.) poprzez dodanie ust. 1b, który wprost zakazuje oddawania w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych na cele budownictwa mieszkaniowego, z wyjątkiem realizacji roszczeń o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste oraz ustanowienia użytkowania wieczystego na rzecz spółdzielni mieszkaniowej albo ustanowienia użytkowania wieczystego w ramach gospodarowania nieruchomościami przez Krajowy Zasób Nieruchomości. Analiza art. 6 i 9 u.l.z.g. daje podstawy nie tylko do precyzyjnego określania w ogłoszeniu o przetargu oraz w treści zawieranej następnie umowy powierzchni, standardu, przeznaczenia, lokalizacji lokali lub budynków przeznaczonych do przekazania przez inwestora na własność gminie albo powiatowi w ramach rozliczenia „lokal za grunt”, ale także terminu ich przekazania. Stąd też bardzo istotne jest ustalenie statusu inwestora w tym trybie zbycia nieruchomości.

I. ZAKRES PODMIOTOWY U.L.Z.G. – INWESTOR

1. UWAGI OGÓLNE

Zaproponowana w art. 2 ust. 1 pkt 1 u.l.z.g. definicja terminu „inwestor” odbiega od potocznego rozumienia tego pojęcia. Nie będzie chodzić zatem o podmiot, który przeznacza określone własne aktywa w celu maksymalizacji przyszłego zysku, lecz o podmiot, który kompensuje część obowiązku zapłaty ceny za nabycie komunalnej

³ Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 386.

⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 1145 ze zm.

nieruchomości świadczeniem niepieniężnym w postaci przeniesienia na gminę lub powiat własności nieruchomości lokalowych lub nieruchomości zabudowanych budynkiem. Treść art. 2 ust. 1 pkt 1 u.l.z.g. wyróżnia dwa warunki pozwalające na przypisanie tego statusu konkretnemu podmiotowi. W pierwszej kolejności zaakcentowano aspekt temporalny odnoszący się do statusu właściciela nieruchomości z gminnego (powiatowego) zasobu nieruchomości. Chodzi zatem o podmioty, które już są właścicielami nieruchomości stanowiącymi wcześniej własność gminy (powiatu) albo podejmują starania, aby takim właścicielem się stać w przyszłości. W tym miejscu należy wskazać, że treść u.l.z.g. w żaden sposób nie odnosi się do sytuacji uzasadniających konieczność różnicowania podmiotów w ten sposób. Stąd zabieg ten należy uznać za niejasną techniczną próbę scalenia w jedną kategorię podmiotów występujących na różnych etapach tej procedury przetargowej. W drugiej kolejności wyeksponowano aspekt proceduralny, który wyraża się w konieczności wykorzystania trybu kompensowania ceny nieruchomości uregulowanego w u.l.z.g. Wydaje się zatem, że zawarta w art. 2 ust. 1 pkt 1 u.l.z.g. definicja inwestora nie przystaje do treści przepisów, które jasno wskazują, kogo obciążają określone prawa i obowiązki. Można zaryzykować twierdzenie, że gdyby w u.l.z.g. nie posłużono się definicją „inwestora”, to z brzmienia przepisów wynikałoby, że chodzi o podmiot, który nabywa nieruchomość z gminnego (powiatowego) zasobu nieruchomości na zasadach określonych w u.l.z.g. Oczywiście jest przecież, że podmiot zamierzający nabyć nieruchomość z rozliczeniem „lokal za grunt”, a zatem składający ofertę, nie staje się właścicielem nieruchomości komunalnej. Nie ciąży na nim jeszcze obowiązek zrealizowania inwestycji i przeniesienia konkretnych nieruchomości w określonym czasie na gminę lub powiat.

2. ZAKRES PODMIOTOWY POJĘCIA „INWESTOR”

Szczególną uwagę należy zwrócić na fakt, że art. 2 ust. 1 pkt 1 u.l.z.g. w żaden sposób nie odnosi się do jakichkolwiek ograniczeń podmiotowych. W rezultacie status inwestora będzie mieć każdy podmiot prawa, który zamierza nabyć nieruchomość z gminnego zasobu nieruchomości z rozliczeniem części ceny w sposób niepieniężny. Fakt prowadzenia działalności gospodarczej, a w szczególności działalności deweloperskiej regulowanej zwłaszcza przepisami ustawy o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego, nie ma tutaj większego znaczenia. Na tej podstawie inwestorem może zostać każdy podmiot, który w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego oraz regulacji szczególnych ma zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych. Chodzi zatem o każdą osobę fizyczną, osobę prawną oraz jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną, której ustawa przyznała zdolność prawną ubiegania się o nabycie nieruchomości z gminnego zasobu nieruchomości albo nabyła nieruchomość z gminnego zasobu nieruchomości, a jest właścicielem nieruchomości lokalowych albo zabudowanych nieruchomości gruntowych, których własność przeniesie na organizatora przetargu.

Warto jednak zwrócić uwagę na fakt, że w chwili przystępowania do przetargu oferent nie musi być jeszcze właścicielem tych nieruchomości, które w przyszłości zobowiąże się przekazać na rzecz organizatora przetargu.

Oczywiście na ten ogólny wniosek o nieograniczonym zakresie podmiotowym pojęcia „inwestor” należy nałożyć pewne uwagi szczególne. W pierwszej kolejności trzeba wskazać, że za inwestora nie będzie można uznać spółki cywilnej, ze względu na to, że nie posiada ona osobowości prawnej⁵. Stąd w takiej sytuacji za inwestora trzeba będzie uznać wspólników takiej spółki cywilnej. Warto też zaznaczyć, że status inwestora w rozumieniu komentowanej ustawy nie zależy także od posiadania obywatelstwa polskiego czy też siedziby na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Jednak udział cudzoziemców w rozumieniu art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 24 marca 1920 roku o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (dalej: u.n.n.c.)⁶ w procedurze przetargowej wpłynie na sposób procedowania po wygraniu takiego przetargu, ponieważ bez stosownego zezwolenia wydawanego, w drodze decyzji administracyjnej, przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, nie będzie możliwe sfinalizowanie procedury przetargowej poprzez zawarcie stosowej umowy przenoszącej własność gminnej (powiatowej) nieruchomości. Wydaje się zatem, że organizator procedury przetargowej powinien zawczasu doregulować w warunkach przetargowych konieczność legitymowania się przez cudzoziemca, w stosunku do którego nie znajdą zastosowania wyłączenia z art. 8 u.n.n.c., promesą, a zatem opisanym w art. 3d u.n.n.c. przyrzeczeniem wydania stosownego zezwolenia na nabycie nieruchomości. Precyzyjne określenie warunków przetargowych powinno czynić zadość obligatoryjnym elementom treści wniosku w takiej sprawie wskazanym w art. 3 ust. 1 u.n.n.c. Tak jak w przypadku cudzoziemców będących obywatelami lub przedsiębiorcami państw-stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym albo Konfederacji Szwajcarskiej nie jest wymagane uzyskanie zezwolenia i podmioty te mogą nabywać nieruchomości na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na tych samych zasadach jak obywatele polscy, to warto zwrócić szczególną uwagę na wyłączenie zwolnienia od obowiązku uzyskania zezwolenia przez podmioty spoza EOG na nabycie nieruchomości, jeśli nabywana nieruchomość położona jest w strefie nadgranicznej albo stanowi grunt rolny o powierzchni przekraczającej 1 ha. W przypadku analizy położenia nieruchomości w strefie nadgranicznej konieczne jest sięgnięcie do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 sierpnia 2005 roku w sprawie wykazu gmin i innych jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa położonych w strefie nadgranicznej oraz tablicy określającej zasięg tej strefy⁷. Z aktualnie istniejących 16 województw, aż 12 jest położonych w strefie nadgranicznej. Ze względu na brak odniesienia się w u.l.z.g. do nabywania nieruchomości

⁵ W literaturze pomimo zgody co do tego poglądu nadal można odnaleźć stanowiska przeciwnie; zob. J. Lic, *Spółka cywilna. Problematyka podmiotowości prawnej*, Warszawa 2013, s. 827 n.

⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 2278.

⁷ Dz.U. Nr 188, poz. 1580.

z gminnego (powiatowego) zasobu nieruchomości przez cudzoziemców możliwe jest alternatywnie doregulowanie dodatkowego etapu w warunkach przetargowych, który ma nastąpić po przetargu, a zatem zawarcie przedwstępnej umowy sprzedaży nieruchomości o treści zgodnej z treścią ogłoszenia o przetargu pod warunkiem uzyskania stosownego zezwolenia pod rygorem utraty wadium.

Problematiczne może wydawać się także uznanie za inwestora spółdzielni mieszkaniowej. Podstawowym celem działania tego podmiotu prawa jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych i innych potrzeb członków tej spółdzielni oraz ich rodzin, przez dostarczanie samodzielnych lokali mieszkalnych lub domów jednorodzinnych, a także lokali o innym przeznaczeniu. W rezultacie pojawiają się tutaj dwa problemy praktyczne. Pierwsze zagadnienie związane jest z tym, czy gmina (powiat) będzie musiała zostać członkiem takiej spółdzielni, jeśli przejmie własność samodzielnych lokali znajdujących się na nieruchomości spółdzielni mieszkaniowej. Po drugie, czy spółdzielnia mieszkaniowa w ogóle będzie mogła wykorzystać tryb unormowany w u.l.z.g. i zbyć nieruchomość podmiotowi niebędącemu jej członkiem. Dla rozstrzygnięcia tych wątpliwości kluczowe wydaje się zastosowanie art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 roku o spółdzielniach mieszkaniowych⁸ (dalej: u.s.m.). W przypadku uczestnictwa spółdzielni mieszkaniowej w procedurze przetargowej, wygrania jej, a następnie skompensowania ceny zgodnie z zasadami wynikającymi z komentowanej ustawy, będziemy mieli do czynienia z przykładem innej działalności gospodarczej, która będzie polegać na nabywaniu nieruchomości w celu zbycia ich części (na przykład lokali mieszkalnych lub lokali o innym przeznaczeniu) osobom niebędącym członkami tej spółdzielni⁹. Chociaż w art. 3 ust. 3 zd. 1 oraz ust. 3¹ zd. 1 u.s.m. dopuszcza się możliwość stania się członkiem spółdzielni mieszkaniowej przez osobę prawną, to jednak samo nawiązanie tego stosunku prawnego, jakim jest nabycie członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej, ma charakter dobrowolny, o czym świadczy art. 1 § 1 ustawy z dnia 16 września 1982 roku — Prawo spółdzielcze¹⁰ w związku z art. 1 ust. 7 u.s.m.¹¹

3. INWESTOR A WŁAŚCICIEL NIERUCHOMOŚCI PRZENOSZONYCH NA RZECZ GMINY

Cechą wspólną wszystkich kategorii podmiotowych podpadających pod analizowane pojęcie „inwestora” jest to, że nabyli lub dopiero nabędą komunalną nieruchomość z rozliczaniem w cenie tej nieruchomości ceny lokali lub budynków

⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 558.

⁹ Szerzej na temat działalności spółdzielni mieszkaniowej skierowanej wobec podmiotów niebędących członkami spółdzielni zob. K. Królikowska, *Cel i przedmiot działania spółdzielni mieszkaniowej*, [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 21. *Prawo spółdzielcze*, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2020, s. 453.

¹⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 593.

¹¹ Szerzej o dobrowolności członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej zob. D. Bierecki, *Zasada swobody umów w prawie spółdzielczym*, Warszawa 2021, s. 57.

przekazywanych przez ten podmiot na własność gminie lub powiatowi. Biorąc pod uwagę całość regulacji u.l.z.g., a w szczególności art. 4 ust. 3 i 6 oraz art. 9 pkt 4, inwestor w chwili zgłaszania swojej oferty nie musi być właścicielem nieruchomości, które będą służyć rozliczeniu. Jest to wniosek oczywisty, gdy inwestor będzie zaliczać na poczet ceny nieruchomości lokalowe lub zabudowane nieruchomości gruntowe pochodzące z inwestycji, ponieważ na etapie składania oferty są to rzeczy przyszłe. Inaczej kwestia wygląda, gdy inwestor chce się posłużyć nieruchomościami pochodzącymi z innego przedsięwzięcia niż inwestycja w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 2 u.l.z.g. Szczególną uwagę należy zwrócić na sytuację, gdy organ stanowiący gminy podejmie uchwałę określającą zasady zbycia nieruchomości z rozliczeniem „lokal za grunt” i wskaże, że przedmiotowe „lokal lub budynki” mogą pochodzić z inwestycji lub przedsięwzięcia innego niż inwestycja albo wyłącznie z przedsięwzięcia innego niż inwestycja, wówczas należy spodziewać się sytuacji, gdy do przetargu stanie podmiot, który jest dopiero na etapie pozyskiwania obu nieruchomości – komunalnej oraz tej, którą wykorzysta do skompensowania ceny tej pierwszej. Podstawą dla takiego poglądu jest okoliczność, że u.l.z.g. koncentruje się wyłącznie na ostatnim etapie wzajemnych rozliczeń. W rezultacie z inwestorem, który nie stał się właścicielem nieruchomości wskazanych w ofercie jako podstawa do rozliczenia części ceny określonej w umowie sprzedaży nieruchomości komunalnej, nie będzie można zawrzeć umowy przenoszącej na właściwą jednostkę samorządu terytorialnego własności zadeklarowanych nieruchomości. Wyeksponować należy też fakt, że u.l.z.g. w żadnym miejscu nie nakłada na inwestora obowiązku wykazania organizatorowi tytułu przysługującego mu prawa własności do nieruchomości, zwłaszcza gdy wybierze się wskazane powyżej opcje nieruchomości pochodzących z innych przedsięwzięć. Dodać jednak należy, że chociaż inwestor nie będzie mógł składać oświadczeń woli zamierzających wywołać skutki rozporządzające (tutaj w postaci przenoszenia prawa własności), to nic nie stoi na przeszkodzie składaniu oświadczeń woli jedynie o skutku wyłącznie zobowiązującym do takiego rozporządzenia na potrzeby procedury przetargowej. Można przyjąć założenie, że takim praktykom zapobiegać powinna regulacja z art. 11 u.l.z.g. nakładająca na inwestora, który nie wykona zobowiązania „do przekazania na własność gminie albo powiatowi lokali lub budynków”, obowiązek zapłaty gminie albo powiatowi sumy pieniężnej stanowiącej 150% ceny lokali lub budynków, które zobowiązał się przekazać na własność gminie albo powiatowi w ramach rozliczenia „lokal za grunt”. Nie można jednak wykluczyć, że będzie to ryzyko akceptowalne dla inwestora. Z tego względu postuluje się, aby organizator przetargu w oparciu o art. 4 ust. 6 i 7 oraz art. 9 pkt 4 u.l.z.g. zażądał w warunkach przetargowych przedstawienia chociażby umów przedwstępnych w formie aktu notarialnego nabycia nieruchomości, które w całości lub w części będą przeznaczone na pomniejszenie ceny nabycia nieruchomości gminnej, bądź oświadczenia w tym zakresie. Kształtując postanowienie umowne mające być podstawą dla przyszłego zobowiązania inwestora

do przeniesienia w określonym terminie oznaczonych nieruchomości, konieczne jest odniesienie się do tego, czy inwestor jest zdolny do prawidłowego wykonania tego zobowiązania. Należy wskazać, że na gruncie u.g.n. treść umowy powinna odpowiadać warunkom przetargowym (art. 28 w zw. z § 10 ust. 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 roku w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości¹²). Stąd tak ważne jest, aby ustalając kryteria doboru najlepszej oferty, nie koncentrować się jedynie na cenie, ale także wyborze kontrahenta, który daje najwyższą gwarancję osiągnięcia celu tej procedury, a w tym udokumentował, że jest właścicielem nieruchomości pochodzących z przedsięwzięcia albo przed terminem wykonania zobowiązania wobec gminy albo powiatu takim właścicielem z prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością się stanie.

II. INWESTYCJA A PRZEDSIĘWZIĘCIE W ROZUMIENIU U.L.Z.G.

Biorąc pod uwagę istotę u.l.z.g., można założyć, że rolą wskazanej definicji „inwestycji” z art. 2 ust. 1 pkt 2 było jedynie doprecyzowanie źródła, z którego mają pochodzić nieruchomości następnie przekazywane przez inwestora na własność gminie albo powiatowi celem skompensowania wysokości należnej ceny. Zasadność wprowadzenia tej definicji podważa w pewnym sensie art. 4 ust. 4 u.l.z.g., który wskazuje, że nieruchomości przekazywane gminie albo powiatowi mogą pochodzić z innego niż inwestycja przedsięwzięcia. Problemem jest zatem odniesienie definicji legalnej inwestycji do niezdefiniowanego przedsięwzięcia, które ontologicznie ma być inną kategorią, przeciwstawną do tej pierwszej. Jeśli natomiast, co sugeruje wspomniany art. 4 ust. 4 u.l.z.g., różnica między tymi pojęciami polega jedynie na innym źródle pochodzenia nieruchomości przeznaczonych do skompensowania ceny, wówczas wystarczające byłoby nieodnoszenie się do tej kwestii wprost. Obecnie inwestycja powinna być rozumiana jako przedsięwzięcie inwestycyjno-budowlane realizowane z wykorzystaniem nieruchomości zbywanej z gminnego albo powiatowego zasobu nieruchomości z rozliczaniem w cenie tej nieruchomości ceny lokali lub budynków przekazywanych przez inwestora na własność gminie albo powiatowi. W tym świetle wartość tej definicji jest wysoce znikoma, ponieważ jej brak pozwoliłby na osiągnięcie tożsamych rezultatów na podstawie wykładni przepisów art. 4, 7, 9, 14 ust. 1 u.l.z.g. Natomiast w żadnym razie analizowana definicja nie dostarcza informacji o tym, co wydaje się tutaj najistotniejsze, a zatem na czym to „przedsięwzięcie inwestycyjno-budowlane” ma polegać. Warto też uwypuklić niefortunne posługiwanie się tożsamymi pojęciami w treści całej ustawy. Inwestycje definiuje się jako przedsięwzięcie, aby później posłużyć się terminem „przedsięwzięcie” jako kategorią odrębną, jednak

¹² Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 2213.

ten aspekt jest prosty do rozróżnienia, ponieważ przepisy przeciwstawiające sobie te pojęcia czynią to w sposób transparentny. Bardziej zastanawiający jest fakt, że inwestycja to w rozumieniu ustawy przedsięwzięcie inwestycyjno-budowlane. Można zaryzykować twierdzenie, że posłużenie się dodatkiem „budowlane” ma tutaj znaczenie kluczowe, które utrudnia postawienie zarzutu, że ta definicja jest obciążona błędem *idem per idem* bądź ma charakter nieadekwatny. Tylko na podstawie tego przyrostu można w pewnym sensie zrozumieć intencje ustawodawcy. Odnosząc się do definicji słownikowej terminu „inwestycja”, należy uznać, że jest on wysoce nieostry, a na pewno wieloznaczny¹³. Chodzi tutaj potencjalnie o każde wykorzystanie środków finansowych na powiększenie lub odtworzenie zasobów majątkowych. Skonfrontowanie słownikowego terminu „inwestycja”¹⁴ ze słownikowym terminem „przedsięwzięcie”¹⁵ pozwoli jedynie na przyjęcie, że będzie chodziło o działanie ukierunkowane na powstanie, ulepszenie lub odtworzenie konkretnego dobra majątkowego. Doprecyzowując to znaczenie, ponieważ chodzi przecież o przedsięwzięcie inwestycyjno-budowlane na nieruchomości, należy stwierdzić, że istota podejmowanych czynności będzie dotyczyć lub służyć zabudowie tej nieruchomości albo budynków na tej nieruchomości. W rezultacie wartością tej definicji legalnej jest stworzenie bardzo szerokich i nieostrych granic dla czynności podejmowanych przez inwestora. W tym sensie każda czynność mająca zagospodarować nieruchomość lub jej część albo pozwalająca na korzystanie z niej zgodnie z jej przeznaczeniem wynikającym choćby z obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego (na przykład budowa, przebudowa lub nadbudowa), a tym bardziej mająca na celu przywrócenie wartości użytkowej tej nieruchomości lub jej części (na przykład rewitalizacja, adaptacja albo kapitalny remont), będzie zgodna z intencjami ustawodawcy. Jednakże należy pamiętać, że w analizowanej definicji posłużono się określeniem przedsięwzięcia „inwestycyjno-budowlanego”, a zatem nie można wykluczyć, że inwestor będzie podejmować inne czynności, które z pracami budowlanymi, a zwłaszcza przedsięwzięciami deweloperskimi, nie będą miały nic wspólnego. Tak jak przedsięwzięcia budowlane można łatwo sobie wyobrazić, tak z przedsięwzięciami inwestycyjnymi na nieruchomości będzie znacznie trudniej. Można jednak założyć, że inwestor będzie zainteresowany gminnym (powiatowym) zabudowanym gruntem, aby przeznaczyć go na coraz popularniejsze najmy krótkoterminowe, apartohotele, condohotele,

¹³ *Słownik języka polskiego PWN* przy terminie „inwestycja” wyróżnia cztery znaczenia, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/inwestycja.html> (dostęp: 28.01.2024); zob. też *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, Warszawa 1979, s. 806.

¹⁴ Chodzi o „przeznaczenie środków finansowych na powiększenie lub odtworzenie zasobów majątkowych”, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/inwestycja.html> (dostęp: 28.01.2024); zob. też *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, s. 806.

¹⁵ Chodzi o „projekt, działanie podjęte w jakimś celu”, <https://sjp.pwn.pl/sjp/przedsiewziecie;2509995.html> (dostęp: 28.01.2024); zob. też *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, s. 968; S. Dubisz, *Słownik języka polskiego*, t. 3, Warszawa 2003, s. 651.

ewentualnie potraktować taką nieruchomość jako zabezpieczenie przed inflacją, czasowe zamrożenie kapitału bądź jako przedmiot szeroko rozumianego inwestowania¹⁶. Większość wątpliwości przecięłoby zastosowanie tutaj definicji zakresowej, nawet z posłużeniem się jedynie przykładowym wyliczeniem tego zakresu, na co zezwalają wprost zasady techniki prawodawczej¹⁷.

III. PRZEKAZANIE BUDYNKÓW NA WŁASNOŚĆ GMINIE ALBO POWIATOWI

Oprócz definicji agregatowej z ust. 1 art. 2 u.l.z.g., posłużono się w ust. 2 przepisem doprecyzowującym niefortunne — w świetle materialnego prawa cywilnego — sformułowanie o przekazaniu budynków na własność gminie albo powiatowi. Już sam tytuł sugeruje, że cena nieruchomości zbywanej z gminnego zasobu nieruchomości będzie kompensowana ceną innego, chociaż samodzielnego, dobra prawnego, zaś tę samodzielność można wywnioskować z faktu, że to inne dobro również reprezentuje wartość ekonomiczną i może być przedmiotem obrotu, ponieważ może zostać za określoną cenę sprzedane. Posłużenie się wprost terminem „lokal” oraz „budynek” może w tym sensie być mylące. Zgodnie z nomenklaturą art. 46 § 1 k.c. budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności, jeżeli obowiązują w tym zakresie przepisy szczególne. W przeciwnym wypadku, zgodnie z art. 47 i 48 k.c., budynki, jak i ich części, zgodnie z zasadą *superficies solo cedit* stanowią część składową gruntu. Jeśli zatem nie mogą być oddzielnym od gruntu przedmiotem własności, to tym bardziej nie mogą też być samodzielnie zbyte. W przypadku lokali sprawa jest prostsza z uwagi na obowiązywanie ustawy z dnia 24 czerwca 1994 roku o własności lokali¹⁸ (dalej: u.w.l.), która już w art. 2 ust. 1 stanowi, że samodzielny lokal mieszkalny, a także lokal o innym przeznaczeniu, mogą stanowić odrębne nieruchomości. Należy przyjąć, że termin „lokal” będzie definiowany w sposób określony w art. 2 ust. 1 u.w.l. Z kolei cywilnoprawna kwalifikacja pojęć „lokal” i „budynek” w pierwszej kolejności nakazuje uznać je za części składowe gruntu, a dopiero w dalszej perspektywie – przy obowiązywaniu przepisów szczególnych – za odrębny przedmiot obrotu prawnego. Jednak, jak brakujące odniesienie do ustalenia statusu lokalu można uzasadniać obowiązywaniem u.w.l., tak kwestia budynku jest znacznie bardziej

¹⁶ E. Kucharska-Stasiak, *Ekonomiczny wymiar nieruchomości*, Warszawa 2016, s. 291–323.

¹⁷ Zob. § 153 ust. 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 283); zob. też: M. Bła-chut, W. Gromski, J. Kaczor, *Technika prawodawcza*, Warszawa 2007, § 2 II.1.2 „Definicje”; A. Choduń, *Założenia dotyczące zasad techniki prawodawczej i wprowadzania ich zmian (język, teksty i konteksty)*, [w:] *Zasady Techniki Prawodawczej — perspektywa zmian. Materiały pokonferencyjne*, Warszawa 2014, s. 109.

¹⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1048 ze zm.

złożona. W pierwszej kolejności należy wskazać, że nieruchomości budynkowa jest konstrukcją bardzo wyjątkową. Biorąc pod uwagę, że budynek stanowi odrębny od gruntu przedmiot własności, jedynie gdy jest to normatywnie uzasadnione (tak przy użytkowaniu wieczystym, zob. art. 235 k.c.), mogłoby się wydawać, że to właśnie ta specjalistyczna ustawa takowy wyjątek od zasady *superficies solo cedit* wprowadzi na potrzeby u.l.z.g. Jednak zdecydowano się rozwiązać tę wątpliwość poprzez wskazanie, że przez przekazanie budynków na własność gminie albo powiatowi rozumie się przeniesienie własności nieruchomości wraz z budynkami. Ta nie do końca jednoznaczna definicja, a bardziej rozwinięcie stosowanego skrótu, w pewnym sensie wyjaśnia także posługiwanie się w treści przepisów czasownikiem „przekazać” zamiast typowych sformułowań związanych z wywołaniem skutków rzeczowych (przenoszących własność), jak „zbyć” czy „przenieść”. Wydaje się, że celowo unikało się posługiwania się terminami związanymi z przenoszeniem prawa własności, gdy *prima facie* przedmiot tej czynności nie ma statusu samodzielnego dobra prawnego, które może stać się przedmiotem rozporządzenia. Jeśli zatem na kanwie tej ustawy będzie się mówić o przekazaniu budynków, to należy mieć na myśli przeniesienie własności zabudowanej nieruchomości gruntowej.

IV. PODSTAWY UDZIAŁU INWESTORA W PROCEDURZE PRZETARGOWEJ

Udział w szczególnym trybie nabycia nieruchomości gminnej albo powiatowej z możliwością rozliczenia ceny jej zakupu poprzez przeniesienie własności innych nieruchomości wymaga złożenia oferty na zasadach określonych ogłoszeniem o przetargu i o treści wskazanej w art. 7 u.l.z.g. Biorąc pod uwagę, że mamy tutaj do czynienia z ofertą w rozumieniu art. 66 k.c. składaną w ramach procedury przetargowej, będącą stanowczą propozycją zawarcia umowy sprzedaży ze szczególnym sposobem rozliczenia zapłaty ceny, to z tej regulacji można wywieść trzy istotne dla organizatora i inwestora wnioski.

Po pierwsze, swoboda nawiązywania umownych stosunków cywilnoprawnych została w u.l.z.g. jednoznacznie wyłączona na rzecz nieograniczonego i pisemnego trybu przetargowego. W rezultacie zawarcie umowy sprzedaży na zasadach rozliczenia „lokal za grunt” w inny sposób będzie rodzić sankcję nieważności bezwzględnej z art. 58 k.c. dla tak zawartej czynności prawnej. Z tego względu ważne jest odróżnienie od siebie pojęcia oferty jako oświadczenia woli od oferty w rozumieniu technicznym jako dokumentu lub jego zbioru, który odpowiadać ma określonym prawem wymaganiom, aby móc zakwalifikować podmiot do procedury przetargowej. Świadczy o tym chociażby fakt, że oferent ma obowiązek ponadto oświadczyć na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 u.l.z.g., że inwestor zapoznał

się z warunkami przetargu i przyjmuje te warunki bez zastrzeżeń, a także dołącza do oferty kopię dowodu wniesienia wadium.

Po drugie, stanowczy charakter oferty wyrażający się w jednoznacznej decyzji zawarcia umowy sprzedaży o określonej treści oznacza, że oferent (inwestor) nie może już składać innych oświadczeń woli w tej kwestii, a samo doprowadzenie do zawarcia umowy zależy już od oblata (organizator przetargu) i jego akceptacji, która w niniejszej procedurze jest wysoce sformalizowana. W rezultacie raz zgłoszona oferta nie może zostać zamieniona, uzupełniona lub wycofana, chyba że nastąpi sytuacja, o której mowa w art. 61 § 1 k.c. Odwołanie oświadczenia woli jest skuteczne, jeżeli doszło do adresata jednocześnie z pierwotnie złożonym oświadczeniem lub wcześniej.

Po trzecie, treść oferty musi odpowiadać określonym w art. 7 u.l.z.g. wymogom merytorycznym oraz formalnym pod rygorem odmowy zakwalifikowania oferty do części niejawnej przetargu. Ze względu na fakt, że w komentowanej ustawie nie wskazano powodów, które do takiej odmowy mogą ostatecznie doprowadzić, należy stosować § 20 rozporządzenia w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów. Na tej podstawie Komisja przetargowa odmawia zakwalifikowania oferty do części niejawnej przetargu, jeżeli:

- 1) nie odpowiada warunkom przetargu;
- 2) została złożona po wyznaczonym terminie;
- 3) nie zawiera informacji określonych art. 7 u.l.z.g. lub informacje te są niekompletne;
- 4) do oferty nie dołączono dowodu wniesienia wadium lub dowodu stanowiącego podstawę do zwolnienia z tego obowiązku;
- 5) jest nieczytelna lub budzi wątpliwości co do jej treści.

Zważyć jednak należy, że nie każdy brak lub nieścisłość złożonej oferty będzie skutkować odmową przyjęcia oferty. Przychylić się należy do poglądu wyrażonego przez R. Padraka, zgodnie z którym należy odstąpić od nieuzasadnionego formalizmu w tej kwestii przez wzgląd na fakt, że celem tej procedury przetargowej jest wybór najkorzystniejszej oferty, „przy uwzględnieniu równego dostępu do udziału w przetargu dla wszystkich uczestników”¹⁹. Trzeba jednak zwrócić szczególną uwagę na to, że zgodnie z § 19 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów Komisja przetargowa ma kompetencje do przyjmowania wyjaśnień lub oświadczeń zgłoszonych przez oferentów. Nie podlega żadnej wątpliwości, że wskazane informacje pochodzące od oferentów nie mogą zmieniać lub uzupełniać treści oferty, która ma kluczowe znaczenie w tej procedurze, a zatem treści bezpośrednio wyczerpujące materię z art. 7 ust. 1 pkt 3–5 u.l.z.g., jak na przykład: informacje o inwestycji, oferowaną cenę za nieruchomość i sposób jej zapłaty czy też wskazanie lokali lub budynków

¹⁹ R. Padrak, *Sposób i tryb przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości. Komentarz*, LEX/el. 2006, § 20.

oferowanych do przekazania na własność gminie. W rezultacie stanowisko oferenta nie może prowadzić do zmiany treści mającej potencjalnie wpływ na rozstrzygnięcie Komisji podczas części niejawnej. Biorąc pod uwagę, że w przepisie jest mowa o wyjaśnieniach lub składaniu oświadczeń, wówczas można przyjąć, że ustawodawca dopuszcza możliwość niwelowania braków lub nieścisłości, lecz niemających wpływu na rozstrzygnięcie Komisji przetargowej podczas analizy oferty oraz wyboru najkorzystniejszej z nich. W tym względzie chodzić będzie o usunięcie oczywistych omyłek pisarskich lub braków, które można uzupełnić w świetle obiektywnie stwierdzalnych okoliczności faktycznych lub z treści rejestrów publicznych. Chodzi zwłaszcza o brak wskazania daty sporządzenia oferty, gdy na oficjalnie otwartej podczas części jawnej kopercie jest prezentata jej wpływu, albo brak wskazania formy prawnej prowadzenia działalności gospodarczej, gdy w ofercie wskazano na przykład firmę i numer w Krajowym Rejestrze Sądowym, ewentualnie wskazano wszystkie dane, lecz bez numeru KRS. Biorąc pod uwagę, że u.l.z.g. nie porusza bliżej kwestii formy oferty, którą można poniekąd wywieść z trybu zbycia nieruchomości, jakim jest przetarg pisemny, poprzestanie wyłącznie na pisemności oferty byłoby stanowiskiem niewystarczającym, zwłaszcza w kontekście możliwych sposobów złożenia oświadczenia woli na podstawie Kodeksu cywilnego. Uzupełniając ten wniosek nawet o treść § 17 ust. 1 *in fine* rozporządzenia w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów, że oferty należy składać w zamkniętych kopertach, jeszcze nie przesądza o finalnej formie, wskazując jedynie na stwierdzenie oferty pismem. Już teraz warto wskazać na problem odrzucenia ofert przesłanych za pośrednictwem ePUAP. Stąd treść oferty wyrażona być musi za pośrednictwem znaków graficznych odpowiadającym ustalonej w danym języku konwencji. Należy także zwrócić uwagę na fakt, że ustawodawca nie posłużył się wprost formą pisemną, a ta oznacza, że potencjalnie możliwe jest wykorzystanie przez oferentów jakiegokolwiek techniki utrwalenia swojego oświadczenia za pośrednictwem tekstu, zwłaszcza że w art. 7 u.l.z.g. nie wskazano wymogu podpisania oferty, pomimo bardzo szczegółowych wytycznych co do podstawowych informacji o inwestorze. Ponadto nie przesądzono w żaden sposób o języku, w jakim możliwe jest sformułowanie oferty.

Opierając się na uwarunkowaniach prawnych i kontekście wykorzystania trybu przetargowego, który z założenia ma doprowadzić do wyłonienia potencjalnego nabywcy nieruchomości, należy stwierdzić, że podpis jest elementem istotnym złożonej oferty, a jego brak może doprowadzić do odmowy zakwalifikowania oferty do części niejawnej przetargu z powodu niekompletnych informacji o ofercie. Jednak rozumianych tutaj w ten sposób, że niemożliwe jest ustalenie osoby, która przywołując oznaczenie konkretnego podmiotu działa w jego imieniu i na jego rzecz. Należy zwrócić uwagę, że możliwość ustalenia osoby składającej oświadczenie jako oferenta lub jego przedstawiciela (pełnomocnika lub prokurenta) jest niezbędna dla uniknięcia w przyszłości problemów związanych z następstwami prawnymi prowadzenia cudzych spraw bez zlecenia lub działalnością rzekomego

pełnomocnika lub rzekomego organu osoby prawnej. Oczywiście taką nieścisłość można jeszcze konwalidować w trakcie trwania części jawnej podczas przyjmowania przez Komisję wyjaśnień lub oświadczeń zgłoszonych przez oferentów. Wybrzmić zatem musi wniosek, że treść oferty z opisem inwestora przesądza o podmiocie, którego oferta dotyczy, jednak to podpis pozwala na ustalenie osoby, która taką ofertę składa, a zatem jest to kluczowe dla identyfikacji podmiotu. Ustawodawca w tym zakresie nie wprowadził również żadnych domniemań, które pozwalałyby na poczynienie względnie wiążących ustaleń przez Komisję przetargową.

Z kolei brak jasnego przesądzenia o formie dla składanego oświadczenia woli w postaci oferty z wyjątkiem wskazania, że musi być ona wyrażona w sposób dający się zweryfikować (na dokumencie obejmującym treść oświadczenia woli), powoduje, że Komisja może stanąć przynajmniej przed trzema sytuacjami:

- 1) oferent składa swoje oświadczenie woli z zachowaniem formy pisemnej zgodnie z treścią art. 78 k.c.,
- 2) oferent składa swoje oświadczenie woli z zachowaniem formy elektronicznej zgodnie z treścią art. 78¹ k.c.,
- 3) oferent składa swoje oświadczenie woli z zachowaniem formy dokumentowej zgodnie z treścią art. 77² i 77³ k.c.

Tak jak w sytuacji z pkt 1 i 2 nie będzie większych problemów z oceną takiej oferty i jej zdadności do konkretnego postępowania przetargowego, to pkt 3 może wywołać uzasadnione wątpliwości, gdy oferta bez podpisu kwalifikowanego dotrze do organizatora za pośrednictwem ePUAP lub w zamkniętej kopercie jako wydruk skanów, zdjęć lub kopii oryginalnej oferty. Przyjąć należy, że oferty dostarczone Komisji w formie dokumentowej powinny być zdyskredytowane jako pisma niespełniające kryteriów oferty, a będące jedynie uprawdopodobnieniem, że taka oferta powstała.

INVESTOR STATUS IN THE DISPOSAL OF REAL ESTATE FROM THE MUNICIPAL PROPERTY RESOURCE UNDER THE “PREMISES FOR LAND” SETTLEMENT SCHEME

Summary

In the paper, a critical analysis is carried out of the current regulation under the Act of 16 December 2020 on the disposal of real estate with “premises-for-land” settlement (hereinafter u.l.z.g.) with regard to the status of an investor and the obligations imposed on it. First of all, the interpretation doubts related to the legal definitions of investor and investment indicated in the u.l.z.g. are pointed out and an attempt is made to demonstrate their inadequacy to the subject matter regulated by this Act. On this basis an attempt has been made to characterise the subjective and objective scope of the act, focusing on who may have the status of an investor and what legal and factual actions must be taken by such an entity in order to avoid, for example, payment of the regulatory fine regulated in Article 11 of the u.l.z.g. The problem of the relationship between the notion of investor and the owner of premises and buildings presented for the settlement of the purchase price

of communal real estate is then addressed. This section seeks to answer the question at what stage of the tender procedure the investor must be the owner of the properties presented for settlement. The considerations conclude with remarks on the formal issues related to the submission of an offer as the basic act enabling participation in this mode of municipal real estate disposal. The problem of the acceptable form and grounds for rejection of a bid by the tender organiser is addressed here. A dogmatic method was used in the legal analyses.

Keywords: investor, settlement of premises for land, real estate sales contract

BIBLIOGRAFIA

- Bierecki D., *Zasada swobody umów w prawie spółdzielczym*, Warszawa 2021.
- Błachut M., Gromski W., Kaczor J., *Technika prawodawcza*, Warszawa 2007.
- Choduń A., *Założenia dotyczące zasad techniki prawodawczej i wprowadzania ich zmian (język, teksty i konteksty)*, [w:] *Zasady Techniki Prawodawczej — perspektywa zmian. Materiały konferencyjne*, Warszawa 2014.
- Królikowska K., *Cel i przedmiot działania spółdzielni mieszkaniowej*, [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 21. *Prawo spółdzielcze*, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2020.
- Kucharska-Stasiak E., *Ekonomiczny wymiar nieruchomości*, Warszawa 2016.
- Lic J., *Spółka cywilna. Problematyka podmiotowości prawnej*, Warszawa 2013.
- Padrak R., *Sposób i tryb przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości. Komentarz*, LEX/el. 2006.