

Rozdział 1. Zarządzanie nieruchomościami jako pojęcie prawne

§ 1. Pojęcie zarządzania nieruchomościami

I. Istota zarządu majątkiem

Charakterystykę pozycji prawnej zarządcy nieruchomości w prawie polskim należy poprzedzić rozważaniami dotyczącymi zagadnień ogólnych wiążących się z pojęciem zarządzania nieruchomościami i jego istotą.

Punktem wyjścia dla dalszych rozważań jest instytucja zarządu majątkiem. Zarządzanie nieruchomościami jest bowiem przykładem i przejawem zarządu majątkiem, a konkretnie pewnym składnikiem majątku, którym jest nieruchomość. Pojęcie zarządu nie jest jednoznaczne, ma charakter ogólny, występuje w literaturze prawniczej, ale również w literaturze ekonomicznej, a zostało zaczerpnięte z języka potocznego. W doktrynie prawa prywatnego rozważaniom nad pojęciem zarządu poświęcono liczne opracowania naukowe¹. Zarząd uznano za synonim prowadzenia spraw, ustalono jego charakterystyczne cechy polegające na tym, że dotyczy on działania w sferze prawnej innej osoby, działania w cudzym interesie, przez podmiot do tego uprawniony oraz zazwyczaj zobowiązany². Przepisy nie operują jednolicie pojęciem zarządu, bywa on odnoszony także do działań dotyczących sfery własnej podmiotu dokonującego czynności. Wśród przykładów podaje się działania współwłaściciela dotyczące rzeczy będącej przedmiotem współwłasności albo działania wspólnika spółki cywilnej w odniesieniu do spraw spółki. W sensie potocznym przyjmuje się również, że zarządza się własną rzeczą lub prawem³.

¹ Por. S.K. Rzonca, Instytucja zarządu w prawie cywilnym a zarząd majątkiem wspólnym małżonków, SC 1981, t. XXXI, s. 100.

² S.K. Rzonca, Instytucja zarządu, s. 106–116.

³ M. Nazar, Własność lokali, s. 72.

W literaturze prawniczej zarząd oznacza „ogół czynności składających się na administrowanie rzeczą czy też majątkiem”, ale zarazem pojęcie to jest używane do oznaczenia pewnej formy organizacyjnej sprawowania władzy wykonawczej (np. zarząd spółki z o.o.), dokonywania czynności dla innej osoby i na jej rzecz⁴. Należy odróżnić zarząd masą majątkową od zarządu sprawami osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej (art. 33¹ KC). Zakres zarządu masą majątkową jest węższy i odnosi się tylko do składników tej masy, podczas gdy zarząd sprawami podmiotu – nazywany prowadzeniem spraw, albo zarządzaniem, ma znacznie szerszy zakres oraz najczęściej wiąże się również z prawem reprezentowania tego podmiotu. Zarazem, w ramach prowadzenia spraw zawiera się zarząd masą majątkową tego podmiotu.

Pojęcie zarządu odnoszone do zarządu majątkiem wielokrotnie występuje w KC⁵, szczególnie w odniesieniu do regulacji zasad zarządu rzeczą wspólną. Przez zarząd rzeczą wspólną rozumie się podejmowanie wszelkich decyzji i dokonywanie wszelkiego rodzaju czynności dotyczących wspólnego prawa, koniecznych w toku normalnej eksploatacji tego przedmiotu oraz w sytuacjach nietypowych⁶. Do czynności zarządu zalicza się zarówno czynności faktyczne, prawne, jak i procesowe, w związku z czym używa się pojęć zarządu faktycznego, prawnego i procesowego.

W orzecznictwie sądów można odnaleźć liczne wypowiedzi dotyczące rozumienia pojęcia zarządu. W dyskursie prawniczym często przywoływane są tezy z uzasadnienia uchwały składu siedmiu sędziów SN z 1958 r., dotyczącej zarządu majątkiem małżonków, ze względu na ich uniwersalny wymiar. W tym orzeczeniu skład orzekający SN wskazał, że przez zarząd, administrację, prowadzenie cudzych spraw rozumie się zazwyczaj kierowanie sprawami majątkowymi innej osoby w taki sposób, w jaki czyni to sam uprawniony, a więc przyjmuje się, że zarząd obejmuje zarówno wydawanie dyspozycji faktycznych, jak i dokonywanie odpowiednich czynności prawnych w imieniu osoby uprawnionej⁷. W licznych orzeczeniach sądy powszechne oraz sądy administracyjne powołują tę wykładnię, przyjętą w orzeczeniu z 1958 r.⁸.

⁴ S. Kalus, w: G. Bieniek (red.), Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, Warszawa 2011, s. 725.

⁵ Ustawa z 23.4.1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.).

⁶ J. Ignatowicz, Prawo rzeczowe, Warszawa 1998, s. 130.

⁷ Uchw. SN(7) z 9/23.6.1958 r., I Co 10/58, OSPiKA 1959, poz. 247.

Działanie w sferze prawnej innej osoby lub innych osób należy uznać za cechę charakterystyczną zarządu nieruchomością, co znajduje uzasadnienie w regulacjach prawnych. Rozwiązania ustawowe nie odnoszą się bowiem do zarządu nieruchomością przez samych właścicieli, choć nie ulega wątpliwości, że właściciel także sprawuje zarząd własną nieruchomością. Zarząd jest bowiem jednym z elementów klasycznej triady uprawnień właścicielskich, na którą składa się posiadanie nieruchomości, korzystanie i pobieranie pożytków oraz rozporządzanie. Sprawowanie zarządu wiąże się z posiadaniem nieruchomości i korzystaniem z niej, a więc podejmowaniem decyzji i działań w tej strefie właścicielskiej. Zarząd może zostać powierzony przez właściciela osobie trzeciej, co będzie stanowiło sposób wykonywania prawa własności przez właściciela. Oddanie nieruchomości w zarząd osobie trzeciej nie ogranicza właściciela, a stanowi jedynie przekazanie pewnych obowiązków oraz uprawnień do rąk innego podmiotu, który jednak wszelkie czynności sprawuje w imieniu właściciela.

Rozwiązania ustawowe dotyczące zarządu nieruchomością, czy szerzej zarządu majątkiem, odnoszą się do sytuacji, w których chodzi o zarząd cudzą rzeczą albo rzeczą wspólną. W takich wypadkach ustawodawca dostrzega potrzebę wprowadzenia rozwiązań legislacyjnych. Z tej przyczyny w ustawie z 25.2.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy⁹ przewidziano odrębną regulację zasad zarządu majątkiem wspólnym małżonków oraz majątkiem dziecka. Przepisy Kodeksu cywilnego zawierają rozwiązania dotyczące zarządu majątkiem spadkowym, a przepisy Kodeksu postępowania cywilnego¹⁰ regulację zarządu majątkiem dłużnika w toku postępowania egzekucyjnego z nieruchomości. Pojęcie zarządu jest więc określeniem ustawowym, które występuje w KC oraz innych aktach prawnych. W orzecznictwie podkreślono, że zarząd rzeczą, którego treścią jest zawsze działanie w imieniu właściciela i na jego rzecz, może wynikać wyłącznie z czynności cywilnoprawnej, zarządu rzeczą wspólną lub orzeczenia sądu powszechnego w zakresie takiego zarządu z GospNierU lub z decyzji administracyjnej o oddaniu rzeczy w zarząd. Zarząd nie może być dorozumiany¹¹.

⁸ Spośród wielu: wyr. SN z 19.1.2006 r., IV CK 343/05, Legalis; wyr. WSA w Warszawie z 20.5.2011 r., VII SA/Wa 306/11, Legalis; wyr. SA w Katowicach z 10.2.2017 r., I ACa 898/16, Legalis; wyr. NSA z 23.8.2013 r., II OSK 799/12, Legalis.

⁹ Ustawa z 25.2.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1359 ze zm.).

¹⁰ Ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm.).

¹¹ Wyr. WSA w Poznaniu z 8.6.2022 r., IV SA/Po 263/22, Legalis.

Zarządzanie jest pojęciem właściwym dla nauk ekonomicznych, socjologicznych, teorii organizacji i kierowania. Pojęcie zarządzania pojawiło się w aktach normatywnych w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. W doktrynie podkreślono, że ustawodawca posługując się tym określeniem w różnych ustawach zdefiniował je tylko w niektórych przypadkach¹². Dotyczy to zarządzania nieruchomościami, które zostało uregulowane w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami¹³.

W literaturze wskazuje się, że zarządzanie nieruchomościami jest elementem szerszego procesu, którym jest gospodarowanie nieruchomościami. Pojęcie gospodarowania nieruchomościami jest określane jako ogół czynności faktycznych i prawnych, które składają się na zarządzanie, dysponowanie, zajmowanie się nieruchomościami¹⁴. Procesy gospodarowania nieruchomościami rozumiane są jako system, zespół relacji i procedur zachodzących między podmiotami a przedmiotem gospodarowania, a więc określoną nieruchomością. Do elementów tego systemu należą podmioty, a więc właściciele nieruchomości, użytkownicy wieczysti, osoby, którym przysługują ograniczone prawa rzeczowe, najemcy oraz podmioty obsługujące rynek nieruchomości: pośrednicy, zarządcy nieruchomości, rzeczoznawcy oraz deweloperzy. Do elementów systemu gospodarowania nieruchomościami zalicza się również, m.in.: regulacje lokalne i centralne, poziom i możliwość inwestowania, zagospodarowanie przestrzenne, charakter rynku nieruchomości¹⁵.

Wśród czynności zarządzania nieruchomością występuje cały szereg czynności o charakterze faktycznym, niebędących czynnościami prawnymi, które stanowią o istocie tej działalności. Ten aspekt jest doskonale oddany w ujęciu ekonomicznym, w którym zarządzanie prowadzić ma do określonego celu, związanego z nieruchomością, oraz stanowi proces podzielony na fazy. Cele strategiczne określa właściciel nieruchomości, a dla ich realizacji muszą zostać określone sposoby – a więc metody i środki. Faza zarządzania operacyjnego, a więc dążenie do realizacji celów, przy użyciu metod i środków spoczywa w rękach zarządcy nieruchomości¹⁶. Co istotne, zarządca może być uczestnikiem tego procesu także w roli doradczej wobec właściciela nieruchomości.

¹² J. Kruczalak-Jankowska, *Umowy menedżerskie*, Warszawa 2000, s. 10.

¹³ Ustawa z 21.8.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1899 ze zm.).

¹⁴ Por. G. Bieniek, w: G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2011, s. 82.

¹⁵ Por. S. Żróbek, R. Żróbek, J. Kuryj, *Gospodarka nieruchomościami z komentarzem do wybranych procedur*, Katowice 2012, s. 55–64.

¹⁶ I. Foryś (red.), *Zarządzanie nieruchomościami komercyjnymi*, Warszawa 2008, s. 53–54.

W szerszym znaczeniu w literaturze ekonomicznej zarządzanie rozumiane jest jako dysponowanie majątkiem przedsiębiorstwa i wyznaczanie mu celu gospodarczego, albo jako działanie polegające na dysponowaniu zasobami: ludzkimi, pieniędzmi, a przez nie oddziaływanie na ludzi. W ujęciu ekonomicznym wyróżnia się przedmiot zarządzania, czyli podstawowe procesy gospodarcze i zasoby, dalej funkcje zarządzania wynikające z powtarzalności faz wyodrębnionych w każdym procesie zarządzania oraz stopień konkretyzacji decyzji i działań a więc wskazywanie ogólnych kierunków lub szczegółowych sposobów osiągania celów¹⁷. Zarządzanie nieruchomością w węższym ujęciu ograniczone jest do wykonywania codziennych spraw, fizycznego utrzymania obiektu i może być utożsamiane z administrowaniem. W szerszym ujęciu zaś zarządzanie nieruchomością obejmuje zespół czynności zmierzających do zabezpieczenia wartości kapitałowej nieruchomości, oraz gdy jest to możliwe, do jej podwyższenia¹⁸. Ekonomiczne spojrzenie na procesy zarządzania nieruchomościami prowadzi do wyróżnienia statycznego zarządzania, tradycyjnie rozumianego, jako zachowanie nieruchomości w dobrym stanie, oraz dynamicznego, które zakłada konieczność innowacji, kreatywności w gospodarowaniu nieruchomością oraz uwzględnienia potrzeb użytkownika¹⁹.

W ujęciu ekonomicznym zarządzanie nieruchomościami jest postrzegane jako pewien proces wymagający podejmowania określonych działań, prowadzących do założonego celu, zaś w ujęciu prawnym nacisk kładzie się na kategoryzację czynności, a więc podział na czynności prawne oraz faktyczne, a także na systematykę czynności zarządu, dzieląc je na czynności zwykłego zarządu oraz przekraczające zakres zwykłego zarządu. Zarządzanie nieruchomością obejmuje sprawowanie nad nią pieczy, prowadzenie spraw (interesów) majątkowych, a niekiedy również organizacyjnych związanych z tą nieruchomością.

W doktrynie przedstawiono stanowisko, zgodnie z którym pojęcia zarządu oraz zarządzania – w odniesieniu do przedsiębiorstwa państwowego – nie są tożsame, gdyż istnieją pomiędzy nimi pewne różnice. Przy zarządzie majątkiem następuje oderwanie od osobowości prawnej danego podmiotu, w imieniu którego sprawowany jest zarząd, zaś zarządzanie przedsiębiorstwem wiąże się z teorią organów, gdyż uznaje się że organy zarządzające są częścią osoby

¹⁷ M. Rymarzak, Zarządzanie nieruchomościami przedsiębiorstw w Polsce, Warszawa 2009, s. 39–40.

¹⁸ E. Kucharska-Stasiak (red.), Zarządzanie nieruchomościami, Łódź 2000, s. 27.

¹⁹ A. Śliwiński, Zarządzanie nieruchomościami. Podstawy wiedzy i praktyki gospodarowania nieruchomościami, Warszawa 2000, s. 21.

prawnej; następnie odmienny jest zakres działań składających się na zarząd oraz na zarządzanie. Kolejna różnica leży w realizacji funkcji – w przypadku zarządcy wiąże się to z powierzeniem działań zastępcom pośrednim lub bezpośrednim, a w przypadku zarządzania jest ona powierzona organom osoby prawnej. Dodatkowego argumentu dostarcza kryterium interesu, organ zarządzający zawsze musi się kierować interesem osoby prawnej, zaś podmiot sprawujący zarząd kieruje się interesem tej osoby, ale często także interesem osób trzecich²⁰. Jak się wydaje, powyższe rozróżnienie trafnie oddaje istotę odmienności sprawowania zarządu cudzym majątkiem, oraz zarządzania majątkiem własnym.

Reasumując, zarząd jest pojęciem języka prawnego o charakterze szerszym i bardziej ogólnym, zaś pojęcie zarządzania jest określeniem języka ekonomicznego, przyjętym w niektórych aktach prawnych, w tym w ustawie o gospodarce nieruchomościami o węższym zakresie, nakierowanym raczej na czynności faktyczne niż prawne. W pojęciu zarządu rzeczą mieści się rozporządzenie tą rzeczą, zaś pojęcie zarządzania nie obejmuje czynności rozporządzania, gdyż celem zarządzania jest zachowanie substratu rzeczy w należytych stanie i korzystanie z rzeczy zgodnie z jej przeznaczeniem. Pojęcie „zarządzania nieruchomościami” mieści się w całości w pojęciu „zarządu nieruchomościami”, zaś zarząd ten może być sprawowany przez właściciela rzeczy bądź powierzony (zlecony) osobie trzeciej.

Jednakże, jeśli chodzi o zarządzanie rozumiane jako kierowanie sprawami osoby prawnej, prowadzenie spraw danego podmiotu, to ma ono szerszy charakter. Na czynności zarządzania składają się obok zarządu majątkiem tej osoby także inne czynności, o charakterze organizacyjnym lub planistycznym, a także zazwyczaj reprezentowanie tego podmiotu. Dlatego też w doktrynie zaprezentowano pogląd, zgodnie z którym pojęć tych nie należy używać zamiennie, oraz że w pojęciu zarządzania mieszczą się pewne czynności charakterystyczne dla zarządu²¹.

II. Pojęcie nieruchomości

Przedmiotem zarządu są nieruchomości, toteż to określenie wymaga wyjaśnienia. Nieruchomości, obok rzeczy ruchomych stanowią przedmiot praw

²⁰ A. Kidyba, Kilka uwag dotyczących statusu prawnego zarządcy przedsiębiorstwem, PPH 1996, Nr 4, s. 22.

²¹ J. Kruczalak-Jankowska, Umowy menedżerskie, s. 20.

rzeczowych, regulowanych w Księdze drugiej KC. Rzeczy mogą być przedmiotami stosunków prawnych różnego rodzaju, nie tylko rzeczowych, ale również o charakterze obligacyjnym.

Jak stanowi przepis art. 46 § 1 KC, nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności. Jest to konstrukcja juretyczna uzasadniona konkretnymi potrzebami gospodarczymi²². Przykładem budynków stanowiących odrębny od gruntu przedmiot własności są budynki na gruncie państwowym lub gminnym oddane w użytkowanie wieczyste, które są własnością użytkownika wieczystego (art. 235 KC). Części budynków, w postaci odrębnych lokali stanowią nieruchomości lokalowe, podlegające regulacji ustawy z 24.6.1994 r. o własności lokali²³. Pojęcie nieruchomości zostało zdefiniowane także w ustawie z 21.8.1997 r. o gospodarce nieruchomościami²⁴. Zgodnie z art. 4 pkt 1 GospNierU nieruchomość gruntowa to grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią one odrębny przedmiot własności. W doktrynie wskazano, że definicje te nie kolidują ze sobą, i w ich świetle nie ma podstaw dla odmiennego rozumienia tych pojęć²⁵.

Nieruchomości dzieli się więc na nieruchomości gruntowe, które mogą być zabudowane lub niezabudowane, nieruchomości budynkowe oraz nieruchomości lokalowe. Zgodnie z zasadą *superficies solo cedit* budynki i obiekty wzniesione na gruncie stanowią jego część składową i nie mogą stanowić przedmiotu samodzielnego obrotu. Wyjątek dotyczy budynków, które na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności. Przepisy szczególne, które stanowią o odrębnej własności budynku dotyczą użytkowania wieczystego. Zgodnie z art. 235 KC budynki i inne urządzenia wzniesione na gruncie Skarbu Państwa lub gruncie należącym do jednostek samorządu terytorialnego, bądź ich związków przez wieczystego użytkownika stanowią jego własność. Podobna regulacja dotyczy budynków i innych urządzeń wzniesionych przez rolniczą spółdzielnię produkcyjną na użytkowanym przez nią gruncie Skarbu Państwa, które stanowią jej własność zgodnie z art. 272 § 2 KC. Przepisy szczególne, na mocy których możliwe jest usta-

²² S. Rudnicki, w: S. Dmowski, S. Rudnicki, Komentarz do KC. Księga Pierwsza. Część ogólna, Warszawa 2002, s. 155.

²³ Ustawa z 24.6.1994 r. o własności lokali (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1048 ze zm.).

²⁴ Ustawa z 21.8.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1899 ze zm.).

²⁵ R. Strzelczyk, Prawo nieruchomości, Warszawa 2019, s. 3.

nawianie odrębnej własności lokali zostały zawarte w ustawie o własności lokali. Konieczne jest spełnienie przesłanki samodzielności przez lokal, aby mógł on zostać wyodrębniony, a z jego własnością powiązana jest współwłasność nieruchomości wspólnej, zwana współwłasnością przymusową. Właściciel lokalu posiada określony ułamkiem zwykłym, udział w nieruchomości wspólnej, która obejmuje grunt oraz wszystkie części budynku nieprzeznaczone do używania na wyłączność przez właścicieli lokali. Nieruchomości lokalowe powstają w drodze umowy, jednostronnej czynności prawnej, orzeczenia sądu lub, w wyjątkowych przypadkach, z mocy prawa²⁶. Ustawa rozróżnia lokale mieszkalne, oraz lokale o innym przeznaczeniu, które nazywane są lokalami użytkowymi albo lokalami niemieszkalnymi.

Niezbędnym elementem powstania przedmiotu prawa własności w postaci nieruchomości gruntowej jest wydzielenie części powierzchni ziemskiej. Wyodrębnienie fizyczne gruntu polega na określeniu jego granic, zaś wyodrębnienie prawne następuje poprzez wpis do księgi wieczystej. Dotyczy to również budynków będących przedmiotem odrębnej własności, oraz odrębnych lokali, które powstają z chwilą wpisu do księgi wieczystej. Celem i funkcją przepisów o księgach wieczystych, które znajdują się w ustawie z 6.7.1982 r. o księgach wieczystych i hipotece²⁷ jest ustalenie stanu prawnego nieruchomości. Zgodnie z regulacją tej ustawy, grunt wpisany do jednej księgi wieczystej stanowi jedną nieruchomość. W przypadku braku księgi wieczystej, jak wyjaśnił SN w uchwale z 21.3.2013 r.²⁸ sąsiadujące ze sobą grunty należące do tego samego podmiotu stanowią jedną nieruchomość.

W doktrynie przyjmuje się różne kryteria klasyfikowania nieruchomości, oparte na ich przeznaczeniu, rodzaju zabudowy, czy wreszcie na kryterium właścicielskim. Wskazuje się, że nieruchomości mają swoją kwalifikację podmiotową i przedmiotową. Kwalifikacja przedmiotowa dokonywana jest ze względu na społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa, zaś podmiotowa – ze względu na przynależność do określonego podmiotu²⁹. Rozróżnienia te odgrywają ważną rolę przy gospodarowaniu nieruchomościami, dlatego że odniesieniu do nieruchomości należących do Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego obowiązuje w tym zakresie wyraźna regulacja prawna. Gospodarowanie nieruchomościami jest zwrotem niezdefiniowanym w usta-

²⁶ A. Sikorska-Lewandowska, Powstanie odrębnej własności lokalu z mocy prawa, *Rej.* 2019, Nr 7, s. 89.

²⁷ Ustawa z 6.7.1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1728 ze zm.).

²⁸ Uchwała SN z 21.3.2013 r., III CZP 8/13, OSNC 2013, Nr 9, poz. 108.

²⁹ G. Bieniek, w: *Ustawa o gospodarce*, s. 70.

wie, ale używanym w licznych aktach prawnych. Przede wszystkim o gospodarowaniu nieruchomościami jest mowa w ustawie o gospodarce nieruchomościami, ale również, m.in. w ustawie z 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa³⁰. Pojęcie gospodarowania nieruchomościami, jest wyjaśniane w doktrynie jako ogół czynności faktycznych i prawnych, które składają się na zarządzanie, dysponowanie, zajmowanie się nieruchomościami³¹.

Przepis art. 140 KC określający negatywną oraz pozytywną stronę własności dotyczy również gospodarowania nieruchomością. Z regulacji tej wynika prawo właściciela do korzystania, z wyłączeniem innych osób, z nieruchomości zgodnie z jej społeczno-gospodarczym przeznaczeniem, prawo pobierania pożytków oraz prawo rozporządzania nieruchomością. Regulacja KC, dotycząca własności rzeczy, w tym nieruchomości, zawarta w przepisach art. 140 i n. KC jest adresowana do każdego właściciela nieruchomości i ma charakter ogólny. Z wielu ustaw wynikają szczególne zasady gospodarowania określonymi nieruchomościami, oraz odrębności przewidziane dla wskazanych rodzajów nieruchomości, tak jak w przypadku gruntów rolnych lub leśnych, zawarte w ustawie z 11.4.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego³² w ustawie z 28.9.1991 r. o lasach³³, oraz w ustawie z 3.2.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych³⁴.

Zarządzanie nieruchomością, rozumiane jako podejmowanie czynności faktycznych i prawnych mających na celu zachowanie prawa oraz jego prawidłową eksploatację, może być odniesione do każdej nieruchomości, bez względu na przyjęte kryterium rozróżnienia. Czynności zarządzania nieruchomością mogą być podejmowane w odniesieniu do każdej kategorii nieruchomości – zarówno nieruchomości gruntowych, jak również budynkowych i lokalowych. Ze względu na specyfikę budynków oraz obowiązki ciężące na ich właścicielach i użytkownikach z mocy ustaw szczególnych, przede wszystkim obowiązki określone w ustawie z 7.7.1994 r. – Prawo budowlane³⁵, potrzeba dokonywania czynności zarządzania nieruchomością dotyczy przede wszystkim nieruchomości zabudowanych budynkami. Dotyczy to zarówno nieru-

³⁰ Ustawa z 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2329 ze zm.).

³¹ G. Bieniek, w: Ustawa o gospodarce, s. 56.

³² Ustawa z 11.4.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2569).

³³ Ustawa z 28.9.1991 r. o lasach (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 672 ze zm.).

³⁴ Ustawa z 3.2.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2409).

³⁵ Ustawa z 7.7.1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.).

chomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi, jak również budynkami o innym przeznaczeniu.

Rozważając rolę zarządcy nieruchomości nie można abstrahować od funkcji, jakie nieruchomości pełnią we współczesnym świecie. W literaturze podkreśla się, że nieruchomości odgrywają w gospodarce różne role. Zapewniają one bowiem płaszczyznę dla życia rodzinnego, działalności zawodowej, podróży i wypoczynku, ochrony zdrowia. Nieruchomości stanowią także dla wielu osób źródło dochodów oraz przedmiot finansowego zabezpieczenia³⁶. Obok przedmiotu zaspokojenia potrzeb mieszkalnych, nieruchomość stanowi towar, obiekt kredytowy, obiekt fiskalny, obiekt lokaty kapitału, a także źródło dochodu dla jej właściciela oraz dla osób związanych z rynkiem nieruchomości³⁷. Nieruchomość jest postrzegana jako obiekt inwestycyjny, obiekt użytkowy oraz obiekt prawny³⁸. Nie sposób pominąć aspektu materialnego, w postaci wysokiej wartości nieruchomości, sprawiającej że właścicielowi zależy na utrzymaniu tej wartości czy nawet zwiększeniu. Należy również podkreślić, że liczba nieruchomości jest ograniczona, a niektóre z nich mogą cechować się rzadkością albo niezwykłą atrakcyjnością ze względu na swe położenie. Istnieje zależność pomiędzy poziomem funkcji pełnionych przez nieruchomości, a stanem rozwoju rynku i rozwoju gospodarczego kraju³⁹.

Szczególne znaczenie we współczesnych realiach gospodarczych odgrywa podział na nieruchomości mieszkalne oraz użytkowe, zwane także komercyjnymi. W zasadzie nie ma odrębnych regulacji prawnych odnoszących się do zarządzania nieruchomościami niemieszkalnymi. W literaturze przedmiotu wyraźnie jednak odróżnia się zarządzanie nieruchomościami przedsiębiorstw⁴⁰, czy też nieruchomościami komercyjnymi⁴¹ od zarządzania nieruchomościami mieszkalnymi⁴², ze względu na ich specyfikę związaną ze strukturą własnościową, przeznaczeniem nieruchomości oraz sposobem wykorzystania.

Wśród wielu podziałów nieruchomości, jakie proponowane są w nauce prawa ogromne znaczenie dla omawianej w niniejszej monografii materii po-

³⁶ R. Strzelczyk, *Prawo nieruchomości*, s. XXXII.

³⁷ W. Brzeski, *Podstawy ekonomiczne rynku nieruchomości*, *Świat Nieruch.* 1993, Nr 2, s. 17–18.

³⁸ E. Kucharska-Stasiak (red.), *Rynek nieruchomości. Wybrane problemy*, Łódź 1999, s. 90–95.

³⁹ E. Kucharska-Stasiak, *Nieruchomość a rynek*, Warszawa 2005, s. 27.

⁴⁰ M. Rymarzak, *Zarządzanie*, s. 61.

⁴¹ E. Bończak-Kucharczyk, *Zarządzanie nieruchomościami mieszkalnymi. Aspekty prawne i organizacyjne*, Warszawa 2008, s. 15.

⁴² I. Forys (red.), *Zarządzanie*, s. 13.

siada podział na nieruchomości prywatne oraz publiczne. W przypadku zarządzania nieruchomościami kryterium właścicielskie odgrywa rolę zasadniczą, gdyż w przypadku nieruchomości publicznych determinuje odrębny reżim prawny zarządzania tymi nieruchomościami wynikający ze szczególnych regulacji prawnych.

§ 2. Zarządzanie nieruchomościami publicznymi

Kilka uwag należy poświęcić regulacjom dotyczącym nieruchomości publicznych, dla zakreslenia tła dla dalszych rozważań. Rozróżnienie oparte na kryterium właścicielskim, a więc wprowadzające podział na nieruchomości publiczne oraz prywatne, jest bardzo przydatne wobec konieczności precyzyjnego opisanie treści prawa własności oraz specyfiki zarządzania tymi nieruchomościami. W doktrynie podkreślono, że własność publiczna powinna uzupełniać własność prywatną. Własność publiczna pozwala zaspokajać interesy w wymiarze społecznym, a nie wyłącznie jednostkowym, wobec czego stanowi ona niezbędny element przełamujący skrajną jednolitość, która nie daje zadowalających i sprawiedliwych rezultatów niezależnie od tego, czy wybierze się model oparty w całości na własności prywatnej, czy też publicznej⁴³.

Nieruchomości publiczne to nieruchomości, których właścicielem jest Skarb Państwa albo JST. Ustawa o gospodarce nieruchomościami zawiera w dziale II szczególną regulację gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność JST.

Podmiotami mienia państwowego, zgodnie z art. 44¹ KC, czyli podmiotami prawnymi, którym mogą przysługiwać własność i inne prawa majątkowe co do mienia państwowego mogą być tylko Skarb Państwa lub inna państwowa osoba prawna⁴⁴. Do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, zgodnie z art. 21 GospNierU należą nieruchomości, które stanowią przedmiot własności Skarbu Państwa i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego Skarbu Państwa.

Pojęcie JST, zgodnie z brzmieniem art. 4 pkt 9b GospNierU oznacza gminę, powiat lub województwo. Każda z nich posiada odrębną regulację ustrojową. Gmina to wspólnota samorządowa, którą z mocy prawa tworzą mieszkańcy

⁴³ M. Habdas, *Publiczna własność nieruchomości*, Warszawa 2012, s. 116–125.

⁴⁴ G. Bieniek, w: G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2009, s. 328.

gminy, oraz odpowiednie terytorium, zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy z 8.3.1990 r. o samorządzie gminnym⁴⁵. Powiat to lokalna wspólnota samorządowa, którą z mocy prawa tworzą mieszkańcy powiatu, oraz odpowiednie terytorium, zgodnie z art. 1 ustawy z 5.6.1998 r. o samorządzie powiatowym⁴⁶. Województwo to regionalna wspólnota samorządowa, którą z mocy prawa tworzą mieszkańcy województwa, oraz odpowiednie terytorium, zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy z 5.6.1998 r. o samorządzie województwa⁴⁷.

Przepisy dotyczące jednostek samorządu terytorialnego stosuje się odpowiednio do związków tych jednostek, z mocy art. 10 ust. 2 GospNierU. Od jednostek samorządu terytorialnego oraz ich związków należy odróżniać inne samorządowe osoby prawne, o których mowa w art. 4 pkt 9a GospNierU, którymi są osoby prawne powoływane lub tworzone przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z ustawą z 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej⁴⁸ JST mogą prowadzić gospodarkę komunalną w formie zakładu budżetowego, spółki z o.o. lub spółki akcyjnej.

Zarządzanie nieruchomościami publicznymi zostało poddane szczególnej regulacji prawnej. Podstawowym aktem prawnym w tym zakresie jest wspomniana już ustawa o gospodarce nieruchomościami, ale oprócz niej obowiązuje szereg innych ustaw odnoszących się do gospodarowania nieruchomościami publicznymi, w tym regulujących kwestię zarządu nimi. Gospodarowanie nieruchomościami publicznymi rządzi się swoistymi zasadami, które wynikają z ustaw szczególnych. Zasady te mają charakter pewnych ograniczeń, a ich celem jest zapewnienie należytego gospodarowania majątkiem należącym do jednostek o statusie podmiotów prawa publicznego. Nieruchomości te często postrzegane są jako dobro wspólne, należące do ogółu społeczeństwa⁴⁹.

Przepisy regulujące zasady postępowania z nieruchomościami publicznymi należą często do norm prawa administracyjnego, a nie prawa prywatnego. Ich rolą jest ochrona majątku należącego do Skarbu Państwa albo jednostek samorządu terytorialnego w sposób wynikający z przepisów ustawy. Specyfika gospodarowania publicznymi zasobami nieruchomości przejawia się głównie w tym, że celem gospodarowania jest zaspakajanie zbiorowych potrzeb spo-

⁴⁵ Ustawa z 8.3.1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 559).

⁴⁶ Ustawa z 5.6.1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1526).

⁴⁷ Ustawa z 5.6.1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2094).

⁴⁸ Ustawa z 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 679).

⁴⁹ T. Budzyński (red.), *Współczesne problemy gospodarki nieruchomościami w Polsce i wybranych krajach europejskich*, Warszawa 2015, s. 9.

łeczeństwa, stąd też wynika zasada realizacji celów publicznych⁵⁰. Gospodarowanie nieruchomościami publicznymi powinno uwzględniać zasady prawidłowej gospodarki, co oznacza przede wszystkim obowiązek wykorzystywania nieruchomości zgodnie z ich przeznaczeniem, dla realizacji celów publicznych i zaspokajania potrzeb społeczeństwa⁵¹. Istotną rolę odgrywa także zasada jawności gospodarowania nieruchomościami publicznymi, która wynika z przepisów GospNierU i ma zagwarantować transparentność działań organów administracji publicznej, szczególnie co do procesów ich zbywania. Gospodarowanie nieruchomościami publicznymi powinno być efektywne, a więc opłacalne z punktu widzenia interesu publicznego, co nie zawsze może być dochodowe w świetle analizy ekonomicznej. Dlatego ocena efektywności gospodarowania nieruchomościami publicznymi powinna uwzględniać nie tylko uwarunkowania ekonomiczne, polityczne i administracyjne, ale w szczególności uwarunkowania społeczne, których nie można wyrazić w kategoriach rynkowych⁵².

Zagadnienia zarządu nieruchomościami publicznymi doczekały się licznych opracowań doktrynalnych⁵³, w których analizowane są różne ich aspekty. W szczególności wiele miejsca poświęca się trwałemu zarządowi nieruchomością, jako specyficznej dla nieruchomości publicznych formie władania nieruchomościami należącymi do Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego⁵⁴. Trwały zarząd w znaczeniu normatywnym, przypisanym mu przez ustawę o gospodarce nieruchomościami, oznacza formę prawną władania nieruchomością przez jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej.

Trwały zarząd jest postrzegany jako techniczny instrument wewnętrznej organizacji własności publicznej⁵⁵ lub jako administracyjne prawo pod-

⁵⁰ M. Gross, Gospodarka nieruchomościami publicznymi w ujęciu systemowym z uwzględnieniem wybranych badań prowadzonych przez Międzynarodową Federację Geodetów (FIG), *Acta Scientiarum Polonorum, Administratio Locorum* 2010, Nr 2(9), s. 82.

⁵¹ A. Struzik, R. Zróbek, Efektywność w gospodarowaniu publicznymi zasobami nieruchomości. Specyfika gospodarowania zasobami nieruchomości stanowiącymi własność Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, *Przegląd Geodezyjny* 2009, Nr 9, s. 4.

⁵² T. Budzyński (red.), *Współczesne*, s. 17.

⁵³ B. Mikołajewska, *Zarządzanie nieruchomościami publicznymi*, Warszawa 2009.

⁵⁴ A. Chelchowski, *Trwały zarząd nieruchomości publicznych*, Warszawa 2010, s. 48.

⁵⁵ A. Cisek, Skutki reformy ustrojowej państwa w zakresie gospodarki nieruchomościami stanowiącymi własność jednostek samorządu terytorialnego, *Rej.* 1999, Nr 2(94), s. 191.

miotowe względem nieruchomości⁵⁶, albo jako forma władania nieruchomościami⁵⁷. Taki zarząd nie jest wykonywaniem uprawnień właścicielskich w imieniu Skarbu Państwa czy JST, gdyż trwały zarządca nie posiada podmiotowości prawnej, co wyklucza możliwość działania w czyimś imieniu. Z tej przyczyny trwały zarząd został określony jako sposób wykonywania własności właściciela⁵⁸. Trwały zarząd nieruchomościami należy wyraźnie odróżniać od zarządzania nieruchomościami⁵⁹, są to inne rodzajowo instytucje prawne.

Do gospodarowania nieruchomościami publicznymi w pewnej części stosuje się unormowanie obrotu powszechnego, ale w znacznym zakresie jest to regulacja odrębna, która posługuje się specyficznymi konstrukcjami prawnymi, niedostępnymi w przypadku gospodarowania nieruchomościami prywatnymi.

§ 3. Zarządzanie nieruchomościami prywatnymi

Przepisy nie zawierają definicji nieruchomości prywatnych, podobnie jak nie ma definicji podmiotu prywatnego. *A contrario*, należy przyjąć, że nieruchomości prywatne, to nieruchomości, których właścicielami są te osoby, których nie można zaliczyć do grona jednostek (podmiotów) publicznych. Własność nieruchomości stanowi podstawową kategorię majątkową dla wielu osób prywatnych. Znaczenie prawa własności doceniano w nauce prawa jeszcze w minionym ustroju polityczno-gospodarczym⁶⁰. Własności prywatnej, nazywanej wówczas osobistą, przypisywano istotną rolę, chociaż ówczesne założenia ustrojowe i ekonomiczne określały prymat własności ogólnonarodowej oraz społecznej.

Możliwość swobodnego nabywania nieruchomości gruntowych przez osoby fizyczne i osoby prawne, która zaistniała w Polsce w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, utworzyła warunki dla wzrostu prywatnych majątków i w istocie spowodowała powstanie wówczas nowoczesnego rynku nieru-

⁵⁶ W. Sobejko, Charakter prawny instytucji trwałego zarządu oraz instytucji gospodarowania w ustawie o gospodarce nieruchomościami, KPP 2000, z. 9, s. 121.

⁵⁷ E. Gniewek, Obrót nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi, Kraków 1999, s. 416.

⁵⁸ A. Chelchowski, Trwały zarząd, s. 287.

⁵⁹ L. Bielecki, Zarządzanie nieruchomościami a trwały zarząd nieruchomością, Rocznik Administracji Publicznej 2015, Nr 1, s. 16.

⁶⁰ W. Pańko, O prawie własności i jego współczesnych funkcjach, Katowice 1984 (2016), s. 47 i n.

chomości. Odrębną grupę właścicieli nieruchomości stanowią ci, którzy odzyskali majątki rodzinne odebrane w czasie powojennym w drodze nacjonalizacji mienia, jak również spadkobiercy dawnych właścicieli, którym udało się nie utracić nieruchomości. Intuicyjnie poszukując definicji podmiotów prywatnych zaliczamy do tego grona wszystkie osoby fizyczne, gdyż każda z nich może posiadać majątek, w tym nieruchomości; także osoba pełniąca funkcję publiczną nie traci atrybutów związanych ze swą prywatnością, co obejmuje także jej majątek.

Drugą grupę podmiotów prawa, podążając za systematyką zawartą w art. 1 KC, stanowią osoby prawne. Osoby prawne mogą być zaliczane do podmiotów prywatnych lub do podmiotów publicznych. Przy tej kwalifikacji pomocna może być FinPubU⁶¹, która w art. 9 zawiera katalog podmiotów tworzących sektor finansów publicznych. Do tego katalogu, który umownie można nazwać katalogiem podmiotów publicznych, zaliczone zostały organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały, JST oraz ich związki; związki metropolitalne, jednostki budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe, agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej, państwowe fundusze celowe, ZUS i zarządzane przez niego fundusze oraz KRUS i fundusze zarządzane przez Prezesa KRUS, NFZ, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, uczelnie publiczne, Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne, państwowe i samorządowe instytucje kultury, oraz inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, instytutów działających w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz, banków oraz spółek prawa handlowego.

W przypadku spółek kapitałowych, handlowych spółek osobowych, spółdzielni, fundacji i innych osób prawnych, można je uznać za podmioty prywatne, jeśli ich udziały lub akcje, inne tytuły członkowskie, nie należą do podmiotów zaliczanych do sektora publicznego. Znaczącą grupę właścicieli nieruchomości stanowią nadal spółdzielnie mieszkaniowe. Wśród osób ustawowych, a więc podmiotów, o których mowa w art. 33¹ KC, będących prywatnymi właścicielami nieruchomości na pierwszym miejscu wymienić należy wspólnoty mieszkaniowe, których liczba stale rośnie. Istotną rolę na rynku nieruchomości odgrywają inwestycje deweloperskie, które sukcesywnie dostarczają lokali w ramach prywatnego obrotu nieruchomościami, a deweloperzy,

⁶¹ Ustawa z 27.8.2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.).