

**SZYMON SŁOTWIŃSKI**

Uniwersytet Szczeciński  
[szymon.slotwinski@usz.edu.pl](mailto:szymon.slotwinski@usz.edu.pl)  
ORCID: 0000-0002-9763-6747

## **Wierzytelność pieniężna gminy z tytułu nieprzekazania na własność lokali lub budynków zgodnie z wymogami ustalonymi w ramach rozliczenia „lokal za grunt” i jej ochrona**

**The municipality’s monetary claim for failure to transfer  
ownership of premises or buildings in accordance with  
the requirements established under the “premises-for-land”  
settlement and its protection**

**Streszczenie.** W dniu 1 kwietnia 2021 r. weszła w życie ustawa z dnia 16 grudnia 2020 r. o zbywaniu nieruchomości z rozliczeniem „lokal za grunt”, która umożliwia gminom gospodarującym zasobem nieruchomości, a od 10 sierpnia 2022 r. także powiatom, w dosyć nowatorski sposób skorzystać z możliwości rozliczenia ceny zbywanej nieruchomości gruntowej nie tylko świadczeniem pieniężnym, ale także poprzez przeniesienie na gminę określonej liczby nieruchomości lokalnych lub zabudowanych nieruchomości gruntowych. W tekście poruszono zagadnienie sposobu ustalania wartości podlegającej skompensowaniu oraz ryzyk

z tym związanych, która w przypadku niewykonania przez inwestora (nabywcę nieruchomości) zobowiązania do przeniesienia własności nieruchomości lokality lub budynkowych staje się należną gminie wierzytelnością pieniężną chronioną w szczególny sposób. W tym przypadku to przepisy ustawy wskazują nie tylko na konkretny sposób ustalenia wysokości należnej uprawnionej gminie wierzytelności, ale także podstawowy środek dyscyplinowania dłużnika (inwestora) w prawidłowym jego wykonywaniu w postaci obowiązku zapłaty sumy pieniężnej stanowiącej 150% ceny nieruchomości, które inwestor zobowiązał się przekazać na własność gminie w ramach rozliczenia „lokal za grunt”.

**Słowa kluczowe:** lokal za grunt; kara ustawowa; gminny zasób nieruchomości.

**Abstract.** On 1 April 2021, the Act of 16 December 2020 on the disposal of real estate with “premises-for-land” settlement has entered into force. It enables municipalities (and, as of 10 August 2022, also counties) managing a real estate resource to take advantage of a possibility to settle the price of a disposed land property not only with a monetary consideration and to transfer certain number of premises or developed land properties to the former owner in a rather innovative manner. This article focuses on how to determine the value to be offset and the risks involved which in the event of the investor’s failure to fulfil his obligation to transfer ownership of the premises or built-up property becomes a monetary claim owed to the municipality that is protected in a special way. In this case, the provisions of the Act point to the specific manner of determining the amount of the claim due to the entitled municipality, but also refer to the primary means of disciplining the debtor (investor) in its proper performance in the form of an obligation to pay a monetary sum representing 150% of the price of the real estate which ownership the investor has undertaken to transfer to the municipality under the “premises for land” settlement.

**Keywords:** premises for real estate; statutory penalty; communal real estate stock.

## **1. Znaczenie ustawy o zbywaniu nieruchomości z rozliczeniem „lokal za grunt” dla możliwości inwestycyjnych gminy**

W dniu 1 kwietnia 2021 r. wszedł w życie nowy akt prawny, który umożliwia gminom gospodarującym zasobem nieruchomości, a od 10 sierpnia

2022 r. także powiatom, w dosyć nowatorski sposób skorzystać z możliwości rozliczenia ceny zbywanej nieruchomości gruntowej nie tylko świadczeniem pieniężnym, ale także poprzez przeniesienie na byłego właściciela określonej liczby nieruchomości lokalowych lub zabudowanych nieruchomości gruntowych. Mowa tutaj o ustawie z dnia 16 grudnia 2020 r. o zbywaniu nieruchomości z rozliczeniem „lokal za grunt”<sup>1</sup>. Przed przywołanym aktem prawnym postawiono bardzo ważkie do osiągnięcia cele społeczne i ekonomiczne, które ostatecznie będzie można zweryfikować dopiero na przestrzeni następnych kilku lat. Wskazana ustawa – w zamyśle jej projektodawców<sup>2</sup> – ma być jednym z instrumentów, które mają wspierać realizację Narodowego Programu Mieszkaniowego<sup>3</sup>, zwłaszcza w aspekcie maksymalizacji inwestycji mieszkaniowych poprzez zwiększenie zaangażowania czynników komercyjnych i komunalnych. Z kolei pobudzenie rynku nieruchomości lokalowych ma przyczynić się do polepszenia warunków mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskim i średnim dochodzie na członka rodziny. Możliwości większego zaangażowania się inwestorów dopatrzono się poprzez usunięcie lub ograniczenie trudności, zwłaszcza prawnych, związanych z samym procesem inwestycyjno-budowlanym. Z tego względu starano się nie tylko przyspieszyć tok czynności administracyjnych związanych z realizacją inwestycji mieszkaniowych, lecz także – co związane bezpośrednio z przedmiotową ustawą – zwiększyć podaż gruntów pod inwestycje mieszkaniowe, a także obniżyć koszty tych inwestycji. Dostrzeżono ponadto, że proces inwestycyjny był ograniczany także przez brak odpowiednich gruntów pod zabudowę mieszkaniową. Chociaż właścicielami gruntów pod zabudowę mieszkaniową, głównie wielorodzinną, są gminy, to jednak z różnych względów nie mogły one wykorzystać potencjału

---

<sup>1</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 223 ze zm., dalej: ULzG.

<sup>2</sup> Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o rozliczaniu ceny lokali lub budynków w cenie nieruchomości zbywanych z gminnego zasobu nieruchomości, druk sejmowy nr 766, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=766> (dostęp: 3.07.2021 r.), dalej: uzasadnienie.

<sup>3</sup> Uchwała nr 115/2016 Rady Ministrów z dnia 27 września 2016 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego, [https://narodowyprogram.pl/wp-content/uploads/2017/03/uchwa%C5%82a\\_narodowy\\_program\\_mieszkaniowy.pdf](https://narodowyprogram.pl/wp-content/uploads/2017/03/uchwa%C5%82a_narodowy_program_mieszkaniowy.pdf) (dostęp: 3.07.2021 r.).

inwestycyjnego nieruchomości budowlanych należących do ich zasobu. Według Głównego Urzędu Statystycznego<sup>4</sup> w 2019 r. gminy posiadały 28 088,3 ha gruntów niezabudowanych przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe, z czego inwestorom zbyto jedynie 776,6 ha. W 2021 r. gminy przekazały inwestorom pod budownictwo mieszkaniowe 1 163,9 ha gruntów, co stanowi wzrost o 26,3% w stosunku do 2020 roku<sup>5</sup>. Według Głównego Urzędu Statystycznego ze wskazanych zbytych nieruchomości gruntowych aż 83,5% przeznaczono pod budownictwo mieszkaniowe<sup>6</sup>.

Aktywizacja obrotu nieruchomościami gminnymi ma nastąpić przez rozszerzenie dostępu do nieruchomości gminnych poprzez umożliwienie rozliczenia ceny za nabywany grunt przez skompensowanie jej innym świadczeniem, co stanowi trzon nowego programu „Grunt za Mieszkanie”. Na tej podstawie gminy uzyskały szansę na obrót nieruchomościami gruntowymi, które z różnych względów (np. 1. ekonomicznych – brak środków na wyburzenie budynków w złym stanie technicznym; 2. infrastrukturalnych – brak właściwych sieci lub inwestycji drogowych) nie mogły być zagospodarowane, a ich zbycie wiązałoby się raczej z odpowiedzialnością sprzedawcy za wady aniżeli z faktycznym zyskiem. Gminy, rozporządzając takimi nieruchomościami, mogą obecnie uzyskać inną korzyść majątkową (przyszłe lokale socjalne lub powierzchnię użytkową) kosztem wysokości uzyskiwanej ceny z jej sprzedaży. Z kolei dla inwestora istotne jest, że nie musi od razu dysponować pełną kwotą za nieruchomość, ponieważ będzie mógł jej część rozliczyć w ramach prowadzonej na tej nieruchomości inwestycji lub z innego przedsięwzięcia (np. z lokali użytkowych, które nie sprzedały się na rynku pierwotnym

---

<sup>4</sup> *Gospodarka mieszkaniowa i infrastruktura komunalna w 2019 roku. Analizy statystyczne*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2020, s. 22–24, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/infrastruktura-komunalna-nieruchomosci/nieruchomosci-budynki-infrastruktura-komunalna/gospodarka-mieszkaniowa-i-infrastruktura-komunalna-w-2019-roku,13,14.html> (dostęp: 3.07.2021 r.).

<sup>5</sup> *Gospodarka mieszkaniowa i infrastruktura komunalna w 2021 roku. Analizy statystyczne*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2022, s. 20; <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/infrastruktura-komunalna-nieruchomosci/nieruchomosci-budynki-infrastruktura-komunalna/gospodarka-mieszkaniowa-i-infrastruktura-komunalna-w-2021-roku,13,16.html> (dostęp: 4.10.2022 r.).

<sup>6</sup> Tamże.

z innej jego inwestycji). Nie wspominając o możliwości przesunięcia terminu zapłaty ceny do czasu zakończenia inwestycji. W ten sposób inwestor może przygotować odpowiednią strategię finansową z minimalizacją ryzyk związanych z procesem inwestycyjnym na nieruchomości, zaś gminy uzyskają nowy i atrakcyjny zasób nieruchomości służących realizacji podstawowych celów tej wspólnoty samorządowej. Ponadto, zbywając w ten sposób nieruchomości, gminy mogą uzyskać grant na realizację przedsięwzięć infrastrukturalnych towarzyszących budownictwu mieszkaniowemu. Pozwoli to ostatecznie na zagospodarowanie nieruchomości lub całych terenów inwestycyjnych obecnie niezdatnych do przedsięwzięć inwestycyjnych.

## **2. Zakres przedmiotowy ULzG**

Zakres przedmiotowy ustawy koncentruje się na dwóch aspektach. Po pierwsze, ustawa reguluje zasady 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. Po drugie, w ustawie podjęto także problem dalszego postępowania z lokalami lub budynkami przekazanymi na własność gminie albo powiatowi przez nabywcę nieruchomości zbywanych z gminnego albo powiatowego zasobu nieruchomości, których cenę rozliczono w cenie zbywanych nieruchomości.

Jak już wskazano na wstępie, ustawa wprowadza nowy model obrotu nieruchomościami publicznymi, który wcześniej nie znajdował oparcia w przepisach regulujących gospodarkę nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność jednostek samorządu terytorialnego. Reżim związany ze zbyciem nieruchomości w trybie przetargowym lub w drodze bezprzetargowej nie dawał podmiotom reprezentującym Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego możliwości kompensowania wysokości świadczenia pieniężnego innymi świadczeniami. Warto zaznaczyć, że w świetle dotychczasowych regulacji w pełni aktual-

ny pozostaje pogląd NSA wyrażony w wyroku z 27 maja 1999 r.<sup>7</sup>, zgodnie z którym „ustalona w umowie sprzedaży cena nieruchomości, która powinna odpowiadać wymogom określonym w art. 67 ust. 2 i 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie może być, po zawarciu umowy, obniżona. Możliwości takiej nie przewidują przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami niezależnie od tego, czy nieruchomość została sprzedana w wyniku przetargu, czy w drodze bezprzetargowej”. Daleko idącymi wyjątkami mogły być sprawy związane z zaspakajaniem roszczeń o nabycie nieruchomości (np. art. 231 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny<sup>8</sup>) dające podstawę w myśl art. 34 w zw. z art. 37 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>9</sup> do rezygnacji z trybu przetargowego na rzecz zbycia bezprzetargowego, ewentualnie sprawy sprzedaży nieruchomości gruntowej oddanej w użytkowanie wieczyste jej użytkownikowi wieczystemu, w których strony mogły czynić sobie wzajemne potrącenia roszczeń pieniężnych związanych chociażby z poczynionymi nakładami na grunt. Jednak we wszystkich innych sytuacjach pomniejszanie wysokości świadczenia pieniężnego z tytułu zapłaty ceny mogło naruszyć art. 67 u.g.n. określający sposób ustalenia ceny, a w tym także wynikającą z art. 12 u.g.n. zasadę gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z prawidłową gospodarką<sup>10</sup>. Nie wspominając także o art. 45 w zw. z art. 50 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>11</sup>, nakładających obowiązek na osoby uczestniczące w zarządzaniu mieniem komunalnym zachowania szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu zgodnie z przeznaczeniem tego mienia i jego ochrony<sup>12</sup>.

W rezultacie w dotychczasowym stanie prawnym kompensowanie należności z tytułu nabycia nieruchomości było możliwe jedynie w zawi-

---

<sup>7</sup> II SA/Lu 1234/98, LEX nr 656010.

<sup>8</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1360 ze zm., dalej: k.c.

<sup>9</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1899 ze zm., dalej: u.g.n.

<sup>10</sup> E. Bończak-Kucharczyk, *komentarz do art. 67 [w:] E. Bończak-Kucharczyk, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2022.

<sup>11</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 40, dalej: u.s.g.

<sup>12</sup> K. Balicki, *Mienie komunalne jako jeden z konstytucyjnych gwarantów samodzielności samorządu gminnego*, „Finanse Komunalne” 2017, nr 7–8, s. 83.

łych stanach prawnych o charakterze rozszczeniowym, które uzasadniały czynienie sobie wzajemnych ustępstw, lecz jedynie w zakresie świadczeń pieniężnych. Obecnie wprowadzono wprost, w szczególnym trybie, rozliczenie ceny nieruchomości przez pomniejszenie jej o wartość świadczenia niepieniężnego polegającego na przeniesieniu własności innej nieruchomości na rzecz sprzedawcy. W ten sposób powstał model częściowego kompensacyjnego rozliczania wykonania zobowiązania. Jednakże uzasadnione wątpliwości budzi kwestia związana z ceną budynków „przekazywanych przez nabywcę nieruchomości na własność gminie”. W przeciwieństwie do nieruchomości lokalowych, które stanowią samoistny przedmiot stosunków prawnych (zbywanych łącznie z udziałem w nieruchomości wspólnej jako prawem związanym z własnością lokalu), to jako „budynki” należy rozumieć zabudowane nieruchomości gruntowe. Z kolei w praktyce wysoce problematyczne będzie doprowadzenie do podziału geodezyjnego nieruchomości gruntowej po obrysie budynku lub z większą powierzchnią gruntu ze względu na wymogi stawiane, zwłaszcza w art. 93 u.g.n., co do zgodności podziału nieruchomości z obowiązującymi planami zagospodarowania przestrzennego lub decyzjami o warunkach zabudowy. Wydaje się bowiem, że w większości przypadków wymogi co do minimalnej powierzchni wydzielanych działek budowlanych i procentowego udziału zabudowy mogą być z perspektywy inwestora wysoce niekorzystne, zwłaszcza gdy będzie rezygnować z części własnego terenu inwestycyjnego. W rezultacie bardziej korzystne będzie zazwyczaj wydzielanie samodzielnych lokali mieszkalnych lub użytkowych w celu rozliczenia ceny za nabywaną nieruchomość gruntową. Jednakże nie można wykluczyć sytuacji, w której inwestor będzie już właścicielem samodzielnej działki zabudowanej pojedynczym budynkiem bądź nabydzie teren inwestycyjny składający się z kilku nieruchomości, bądź nieruchomość składającą się z kilku geodezyjnie wyodrębnionych działek.

### **3. Treść uchwały o zbyciu**

W art. 4 ust. 3 ULzG przesądzono o obligatoryjnej treści uchwały o zbyciu nieruchomości. Jest ona kluczowa z dwóch względów. Po pierwsze,

jest warunkiem *sine qua non* prawidłowości stosowania całej procedury zbycia nieruchomości z rozliczeniem „lokal za grunt”. Po drugie, jest wyrazem oczekiwań gminy co do przyszłych ofert. Z tego względu zbyt wygórowane oczekiwania odstające od lokalnych lub krajowych warunków (np. cena w stosunku do wymaganego standardu) albo zbyt ogólne (np. co do przeznaczenia lokali lub ich standardu) mogą doprowadzić do braku rozstrzygnięcia przetargu lub do zaskarżenia jego wyniku przez pozostałych uczestników. Analizując treść przywołanego przepisu w treści uchwały, rozstrzygnąć należy dwie ogólne kwestie, które następnie są we właściwy sposób – zgodnie z poszczególnymi punktami ustępu 3 – uszczegóławiane. W pierwszej kolejności przesądzić należy kwestię rodzaju nieruchomości przeznaczonych do przekazania przez inwestora na własność gminie w ramach rozliczenia „lokal za grunt” oraz termin przekazania tych nieruchomości na własność gminie, liczonych od dnia przeniesienia na inwestora własności zbywanej nieruchomości. Analiza ust. 3 pozwala przyjąć, że gmina może w jednym postępowaniu przetargowym wskazać zarówno nieruchomości lokalowe (lokale), jak i zabudowane nieruchomości gruntowe (budynki). Wydaje się, że jedynym ograniczeniem będzie tutaj ustalenie, czy takim wymogom będą w stanie sprostać inwestorzy. Jeśli zbywana z gminnego zasobu nieruchomość nie może być następnie podzielona na mniejsze nieruchomości (np. powierzchnia wydzielanych nowych działek geodezyjnych nie będzie zgodna z postanowienia obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie podziału nieruchomości), wówczas nie powinno wskazywać się docelowo w ramach rozliczenia ceny budynków. Wyjątek dotyczyć będzie sytuacji, gdy lokale lub budynki będą mogły pochodzić nie tylko z inwestycji, lecz także z przedsięwzięcia innego niż inwestycja. Jedynym skutkiem błędnego opisanie tych okoliczności będzie brak zainteresowania potencjalnych inwestorów. Natomiast inaczej kwestia będzie wyglądać przy ustalaniu terminu przekazania tych lokali lub budynków na własność gminie. Wyznaczenie zbyt krótkiego terminu może spowodować, że ryzyko odpowiedzialności z tytułu jego naruszenia nie będzie odpowiadać korzyściom związanym z nabyciem gminnej nieruchomości. Należy tutaj wyprzedzająco wskazać, że zgodnie z art. 11 ust. 1 ULzG w przypadku



nieprzekazania na własność gminie lokali lub budynków m.in. zgodnie z ustalonym terminem inwestor jest obowiązany do zapłaty gminie sumy pieniężnej stanowiącej 150% ceny lokali lub budynków, które zobowiązał się przekazać na własność gminie w ramach rozliczenia „lokal za grunt”.

Z kolei w zakresie opisu nieruchomości, które mają rzeczowo skompensować wysokość należnej ceny, treść uchwały koncentruje się wokół pięciu kluczowych kryteriów:

- 1) minimalna i maksymalna liczba i powierzchnia użytkowa lokali lub budynków,
- 2) przeznaczenie lokali lub budynków,
- 3) minimalny standard lokali lub budynków (chodzi w szczególności o wyposażenie i wykończenie (deweloperski lub „pod klucz”), dostępność dla osób niepełnosprawnych, rozmieszczenie i zaprojektowanie pomieszczeń, dostęp z pomieszczeń na balkon, taras lub loggię, pomieszczenia przynależne, parametry określające efektywność energetyczną, a także ekspozycję okien i umiejscowienie lokalu w budynku,
- 4) wymogi dotyczące lokalizacji lokali lub budynków – wyłącznie z inwestycji, z inwestycji lub przedsięwzięcia innego niż inwestycja, wyłącznie z przedsięwzięcia innego niż inwestycja,
- 5) cenę 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej lokalu lub budynku.

Warto zaznaczyć, że wskazane wymogi treściowe pozwalają na ujęcie wielu alternatywnych kryteriów. Jedynym ograniczeniem jest stworzenie transparentnych, obiektywnych i równych kryteriów oceny ofert, które rzeczywiście pozwolą wyłonić najlepszą z nich. Z tego względu należy unikać wzajemnych wykluczeń, które mogą pojawić się w przypadku, gdy np. obowiązujący plan zagospodarowania przestrzennego określa przeznaczenie nieruchomości na cele mieszkalno-usługowe. W takim przypadku należy wybrać dominujące przeznaczenie oczekiwanych nieruchomości, aby uniknąć sytuacji wyboru między ofertą skoncentrowaną na lokale mieszkalne z ofertą dotyczącą wyłącznie lokali usługowych.

#### **4. Problematyka ceny i jej wysokości za nieruchomości przekazywane w rozliczeniu „lokal za grunt”**

Jednym z kluczowych elementów treści uchwały o zbyciu nieruchomości jest wskazanie ceny 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej lokalu lub budynku przeznaczonego do przekazania przez inwestora na własność gminie w ramach rozliczenia „lokal za grunt”. Dowolność ustalenia wysokości tej ceny została przez ustawodawcę ograniczona na dwa sposoby. Po pierwsze, zgodnie z ust. 8 art. 4 ULzG cena 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej lokalu lub budynku przeznaczonego do przekazania przez inwestora na własność gminie nie może przekroczyć wartości średniego wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych w rozumieniu art. 2 pkt 14 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania<sup>13</sup>. Po drugie, zgodnie z ust. 11 art. 4 ULzG całkowita cena lokali lub budynków przekazanych przez inwestora na rzecz gminy nie może być wyższa niż wartość nieruchomości określona w operacie szacunkowym dołączonym do projektu uchwały o jej zbyciu. Biorąc pod uwagę aspekt praktyczny, tak jak globalne ograniczenie do wartości nieruchomości nie powinno budzić zastrzeżeń przy aktualności operatu szacunkowego, tak maksymalna wysokość ceny za 1 m<sup>2</sup> może stanowić już problem. Zgodnie z uzasadnieniem do komentowanej ustawy przedmiotowa wartość będzie znana raz na kwartał, ponieważ w takich cyklach Bank Gospodarstwa Krajowego będzie ogłaszać tabelę wartości średnich wskaźników przeliczeniowych kosztu odtworzenia 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych, obowiązujących w określonym kwartale w programie „Mieszkanie na Start”<sup>14</sup>. W rezultacie uchwała o zbyciu nieruchomości powinna wejść w życie najpóźniej w ostatnim dniu ważności komunikatu BGK, na którym opierała się wy-

---

<sup>13</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 2158 ze zm.

<sup>14</sup> Zob. <https://www.bgk.pl/bip/informacja-kwartalna-o-wysokosci-sredniego-wskaznika-przeliczeniowego-kosztu-odtworzenia-1m2-powierzchni-uzytkowej-budynkow-mieszkalnych-93/> (dostęp: 12.10.2022 r.).

sokość ceny za 1 m<sup>2</sup>, jeśli przyjęto maksymalną jej wysokość. Brzmienie ust. 8 art. 4 ULzG, zgodnie z którym cena 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej lokalu lub budynku przeznaczonego do przekazania przez inwestora na własność gminie w ramach rozliczenia „lokal za grunt” nie może przekroczyć wartości średniego wskaźnika przeliczeniowego, pozwala także na pewne spekulacyjne rozwiązanie. Jeśli z różnych względów przygotowanie treści uchwały i jej uchwalenie nastąpi w różnych kwartałach, to jeśli przyjęte w uchwale wartości zawsze będą reprezentować wartość niższą od średniego wskaźnika przeliczeniowego, wówczas ta okoliczność nie wpłynie na sposób procedowania. Jednak im bardziej złożony będzie sposób podwyższenia ceny za przekazywane lokale lub budynki albo zawsze wybierane będą wartości maksymalne, tym większe ryzyko, że przekroczy się maksymalną stawkę średniego wskaźnika przeliczeniowego, a to wpłynie na wadliwość przedmiotowej uchwały. Nie budzi też wątpliwości, że ustalenie ceny niezgodnie z przepisami będzie skutkować nieważnością całej umowy<sup>15</sup>.

Aby właściwie zrozumieć zachodzący tutaj proces, należy odróżnić od siebie cztery kluczowe pojęcia:

- 1) wartości nieruchomości,
- 2) cena wywoławcza nieruchomości,
- 3) cena nieruchomości uzyskana w wyniku przetargu,
- 4) cena lokali lub budynków przeznaczonych do przekazania przez inwestora na własność gminie w ramach rozliczenia „lokal za grunt”.

Jak już wskazano, wartość nieruchomości jest ustalana przez rzeczoznawcę majątkowego w wyniku wyceny nieruchomości. Właśnie ta wartość stanowi jedyny punkt odniesienia dla sposobu ustalania ceny na potrzeby zbycia nieruchomości w świetle przepisów o gospodarce nieruchomościami (art. 67 u.g.n.) poprzez wyznaczenie minimalnej granicy dla ceny nieruchomości. Niezależnie od trybu zbycia (przetarg lub w drodze bezprzetargowej) cenę nieruchomości ustala się w wysokości nie niższej niż jej wartość. Regulacja ta została powtórzona w art. 6 ust. 3 ULzG. Zarówno przepisy u.g.n., jak i ULzG nie zawierają jakichkolwiek innych

---

<sup>15</sup> Uchwała SN z 10 listopada 1995 r., III CZP 158/95, Lex nr 9264.

wytycznych w tym zakresie. Oznacza to, że cena wywoławcza może być równa lub większa od wartości nieruchomości wskazanej w operacie szacunkowym. Natomiast organ wykonawczy gminy jest ograniczony tutaj tylko uwarunkowaniami rynkowymi. Przeszacowanie ceny nieruchomości może zostać zweryfikowane przez te realia, co zakończy się zamknięciem przetargu bez wyłonienia nabywcy nieruchomości (np. przez brak ofert). Biorąc jednak pod uwagę, że w świetle analizowanej ustawy nieruchomości gminna może być sprzedana jedynie w przetargu pisemnym nieograniczonym (art. 5 ust. 2), ustalona wówczas cena nieruchomości staje się ceną wywoławczą, za którą gmina jest skłonna sprzedać wskazany grunt, a z kolei cena osiągnięta w przetargu jest kwotą, którą inwestor uznaje za adekwatną i jest obowiązany do jej uiszczenia. Ta ostatnia wartość stanowi właśnie niezbędny element (*essentialia negotii*) przyszłej umowy sprzedaży. W procedurze „lokal za grunt” wdrożono mechanizm skompensowania ceny nieruchomości uzyskanej w przetargu z ceną lokali lub budynków przeznaczonych do przekazania przez inwestora na własność gminie w ramach rozliczenia „lokal za grunt”. Jej wartość ustalana jest jako iloczyn wskazanych w uchwale o zbyciu nieruchomości maksymalnej powierzchni użytkowej tych lokali lub budynków oraz ceny 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej lokalu lub budynku. W tym jednak przypadku wskazana cena nie może przekroczyć wartości nieruchomości. Jeżeli cena 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej lokalu lub budynku przeznaczonego do przekazania przez inwestora na własność gminie w ramach rozliczenia „lokal za grunt” została podwyższona, ponieważ lokale lub budynki przeznaczone do przekazania z inwestycji wpisano do rejestru zabytków lub znajdują się na obszarze wpisanym do rejestru zabytków oraz znajdują się na obszarze rewitalizacji, cena lokali lub budynków przeznaczonych do przekazania przez inwestora na własność gminie w ramach rozliczenia „lokal za grunt” nie może być wyższa niż 90% wartości nieruchomości, której dotyczy uchwała o zbyciu nieruchomości.

Wspomniane relacje można zobrazować za pośrednictwem następujących przykładów:

### **Przykład I**

#### **Wariant I**

Gmina jest właścicielem nieruchomości zabudowanej czterokondygnacyjnym budynkiem, w którym nie wyodrębniono lokali.

Założenia:

- 1) powierzchnia gruntu to 600 m<sup>2</sup>,
- 2) powierzchnia zabudowy budynku to 360 m<sup>2</sup>,
- 3) powierzchnia użytkowa budynku to 1000 m<sup>2</sup> (250 m<sup>2</sup> na każdą kondygnację),
- 4) wartość nieruchomości z operatu szacunkowego wynosi 3 160 000,00 zł, na którą składa się wartość gruntu 160 000,00 zł oraz budynku 3 000 000,00 zł.

Gminie należy na wyodrębnieniu maksymalnie dwóch lokali w I i II kondygnacji, a przynajmniej jednego lokalu na I kondygnacji, na przyszłą siedzibę jednego ze swoich zakładów budżetowych. Lokale powinny mieć od 200 do 250 m<sup>2</sup>. Biorąc pod uwagę, że nieruchomość znajduje się w centrum miasta oraz fakt, że wskazano minimalny standard tych lokali w zakresie wyposażenia i wykończenia na poziomie umożliwiającym rozpoczęcie jego używania, gmina decyduje się podwyższyć cenę 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej lokalu o 20% wartości średniego wskaźnika przeliczeniowego. Przyjmując, że w tym czasie średni wskaźnik wyniósł 4.469,00 zł/m<sup>2</sup>, ostatecznie cenę 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej lokalu ustalono na poziomie 5 362,80 zł/m<sup>2</sup>.

W tym świetle łączna cena lokali lub budynków przeznaczonych do przekazania przez inwestora na własność gminie w ramach rozliczenia „lokal za grunt” wynosi:

$$2 \times 250 \text{ m}^2 \times 5362,80 \frac{\text{zł}}{\text{m}^2} = 2\,681\,400,00 \text{ zł}$$

Wskazana cena za 1 m<sup>2</sup> odpowiada średniemu wskaźnikowi przeliczeniowemu z art. 4 ust. 8, który został zgodnie z ust. 9 tegoż artykułu

podwyższony o 20% ze względu na lokalizację, przeznaczenie oraz standard. Ponadto wysokość łącznej ceny lokali i budynków mieści się w granicach wskazanych w art. 4 ust. 11 ULzG, ponieważ nie przekracza wartości nieruchomości określonej w operacie szacunkowym.

Organ wykonawczy gminy ustala cenę wywoławczą w wysokości 3 700 000,00 zł (o 540 tys. zł więcej od wartości). W procedurze przetargowej wpłynęła tylko jedna oferta, w której inwestor zaakceptował warunki i zaoferował cenę 3 750 000,00 zł (o 50 tys. zł więcej niż cena wywoławcza). W ostatecznym rozrachunku świadczenie pieniężne wynikające z zawartej umowy sprzedaży w ramach należnej ceny w wysokości 3 750 000,00 zł inwestor wykona w następujący sposób:

- 1) kwotę w wysokości 1 068 600,00 zł wpłaci na rachunek gminy,
- 2) kwota w wysokości 2 681 400,00 zł zostanie rozliczona poprzez przeniesienie na gminę dwóch lokali usługowych po 250 m<sup>2</sup> każdy.

### **Wariant II**

Założone powyżej dane pozostają bez zmian, lecz inwestor w jedynej ofercie wskazał, że dostarczy jedynie jeden lokal na I kondygnacji o minimalnej wielkości 200 m<sup>2</sup>. W tym świetle z osiągniętej w przetargu ceny 3 750 000,00 zł inwestor będzie mógł zaliczyć jedynie 1 072 560,00 zł, co odpowiada iloczynowi 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej lokalu i przyjętej podwyższonej wartości ceny za tę powierzchnię.

### **Wariant III**

Do okoliczności wskazanych przy wariantcie I dochodzi fakt, że cała nieruchomość została wpisana do rejestru zabytków. Ustalenie tej okoliczności powoduje następujące konsekwencje:

- 1) pojawia się podstawa podwyższenia o dodatkowe 10% wartości średniego wskaźnika przeliczeniowego – art. 4 ust. 9 pkt 2 lit. a i b ULzG,
- 2) pojawia się dodatkowe ograniczenie związane z łączną ceną lokali lub budynków przeznaczonych do przekazania przez inwestora na własność gminie w ramach rozliczenia „lokal za grunt”, która nie może być wyższa niż 90% wartości nieruchomości,

- 3) cenę wywoławczą tej nieruchomości ustala się w wysokości nie niższej niż 90% wartości nieruchomości określonej w operacie szacunkowym dołączonym do projektu uchwały o zbyciu nieruchomości.

W rezultacie gmina może podwyższyć cenę 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej lokalu o 30% wartości średniego wskaźnika przeliczeniowego. Zgodnie z art. 4 ust. 10 ULzG w przypadku, gdy podwyższenie ceny 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej lokalu lub budynku przeznaczonego do przekazania przez inwestora na własność gminie w ramach rozliczenia „lokal za grunt” jest możliwe na więcej niż jednej podstawie prawnej, wynikające z tych podstaw prawnych limity podwyższenia ceny sumuje się. W powyższej sytuacji cenę za 1 m<sup>2</sup> podwyższono o 20% na podstawie art. 4 ust. 9 pkt 1 lit. b ULzG oraz o dodatkowe 10% wartości średniego wskaźnika przeliczeniowego – art. 4 ust. 9 pkt 2 lit. a i b ULzG.

Przyjmując, że w tym czasie średni wskaźnik wyniósł 4.469,00 zł/m<sup>2</sup>, ostatecznie cenę 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej lokalu ustalono na poziomie 5 809,70 zł/m<sup>2</sup>.

$$x = 2 \times 250 \text{ m}^2 \times 5809,70 \frac{\text{zł}}{\text{m}^2} = 2\,904\,850,00 \text{ zł}$$

Zgodnie z treścią art. 4 ust. 12 ULzG łączna cena lokali lub budynków przeznaczonych do przekazania nie może przekroczyć 90% wartości nieruchomości, która w niniejszym przykładzie wynosi 3 160 000,00 zł.

$$x = \frac{2\,904\,850,00}{3\,160\,000,00} \times 100\% = 91,93\%$$

Niedostrzeżenie przekroczenia maksymalnej wartości procentowej przez właściwy organ powoduje, że podjęta uchwała będzie wadliwa, co skutkuje nieważnością przyszłej umowy ze względu na naruszenie art. 4 ust. 11 i 12 ULzG. Oczywiście zarysowane następstwo jest możliwe jedynie, gdy wcześniej organ nadzoru w ustawowych terminach nie stwierdził nieważności uchwały. Zwrócić należy uwagę, że przetarg ogłasza się nie wcześniej niż po upływie terminu, o którym mowa w art. 91 ust. 1 zdanie

drugie ULzG, w przypadku przetargu na zbycie nieruchomości z gminnego zasobu nieruchomości.

W rezultacie właściwy organ musi rozważyć zasadność stosowania w takiej sprawie maksymalnych wartości podwyższenia ceny za 1 m<sup>2</sup> albo przyjętej ceny 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej lokali przeznaczonych do przekazania przez inwestora na własność gminie w ramach rozliczenia „lokal za grunt”. Tak jak przy cenie za 1 m<sup>2</sup> ze względów na realia gospodarcze, a przede wszystkim zasadę prawidłowej gospodarki wynikającej z art. 12 u.g.n., może to być niemożliwe, inaczej ta kwestia wyglądać będzie przy wskaźnikach pozwalających podwyższyć tę cenę. Treść art. 4 ust. 9 ULzG jasno wskazuje, że cena 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej lokalu może zostać podwyższona w uchwale o zbyciu nieruchomości o nie więcej niż wskazane w dalszych punktach tej jednostki wartości. Pozwala to uznać, że jest to uprawnienie o charakterze wyłącznie fakultatywnym, co przekłada się nie tylko na wykorzystanie tej regulacji, ale także zdecydowanie, w jakiej wysokości to podwyższenie ma nastąpić. Ponadto obrót nieruchomościami wpisanymi do rejestru zabytków będzie rodzić na kanwie komentowanej ustawy dalsze wątpliwości, które ogniskują się także przy ustalaniu ceny wywoławczej i obowiązku udzielenia bonifikaty z tego tytułu.

## **5. Skutki nieprzekazania na własność gminie lub powiatowi lokali lub budynków zgodnie z wymogami ustalonymi w umowie sprzedaży nieruchomości gruntowej**

### **5.1. Modele ochrony wykonania zobowiązania przez inwestora**

Po wygranej przez inwestora postępowaniu przetargowym dochodzi do zawarcia umowy sprzedaży. Ustalenie sposobu zapłaty ceny uzyskanej w wyniku przetargu wraz z zobowiązaniem inwestora do przekazania na własność gminie albo powiatowi lokali lub budynków oraz wysokość



ceny lokali lub budynków, które inwestor zobowiązuje się przekazać na własność gminie albo powiatowi w ramach rozliczenia „lokal za grunt” stanowią kluczowe elementy treści tej umowy. Wskazane zobowiązanie inwestora wobec gminy, które ma stanowić rozliczenie ceny osiągniętej w przetargu, powinno zostać zabezpieczone na rzecz gminy. Zwrócić uwagę należy na fakt, że inwestor zapłaci gminie jedynie różnicę między ceną nieruchomości uzyskaną w wyniku przetargu a ceną lokali lub budynków, które przekaze na własność gminie w ramach rozliczenia „lokal za grunt”. Z tego względu zabezpieczenie zaspokojenia interesu gminy, które może być znacznie oddalone w czasie, jest zagadnieniem złożonym, ponieważ łączy w sobie obligatoryjny model ochrony *ex lege* wraz z fakultatywnym modelem ochrony, którego źródłem są wyłącznie oświadczenia woli stron stosunku zobowiązującego. Konfrontując ze sobą treść art. 9 pkt. 7 i 8 oraz art. 11 ULzG, można stwierdzić, że gmina, kształtując treść umowy sprzedaży, może ograniczyć ryzyko niewykonania zobowiązania przez inwestora na dwa sposoby. Pierwszy sposób jest związany z aktywnością samych stron i ich wpływem na treść umowy sprzedaży. Z kolei drugi sposób jest konsekwencją ustawowego zabezpieczenia wierzytelności na podstawie art. 11 ULzG.

Wykorzystanie umownych postaci ochrony wykonania zobowiązania jest możliwe dzięki cywilistycznym konstrukcjom wynikającym głównie z instytucji zobowiązaniowych (np. kara umowna) albo ustaw okołodeksowych (np. weksel *in blanco* – ustawa z dnia 28 kwietnia 1936 r. Prawo wekslowe<sup>16</sup>). Możliwość wykorzystywania innych niż kara umowna sposobów zabezpieczenia interesu wierzyciela może wynikać także pośrednio z posłużenia się w art. 9 ULzG sformułowaniem „w szczególności”. Wskazany sposób ochrony interesu gminy ma jednak charakter fakultatywny, gdyż w pełni zależny jest od podjęcia przez organ wykonawczy gminy stosownych czynności przygotowawczych. Podejmując decyzje o zbyciu nieruchomości w ramach ULzG, koniecznym jest uwzględnienie szeregu okoliczności o znaczeniu prawnym i ekonomicznym, które wpłyną na treść ogłoszenia o przetargu. Nie można zapomnieć,

---

<sup>16</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 282.

że w świetle art. 28 ust. 3 u.g.n. protokół z przeprowadzonego przetargu stanowi podstawę do zawarcia umowy<sup>17</sup>. Główny trzon treści protokołu stanowią warunki zbycia nieruchomości obwieszczone w ogłoszeniu o przetargu. Nie ma zatem możliwości, aby po zakończonej procedurze zbycia nieruchomości w trybie przetargowym uzupełniać lub dodawać nowe treści niemające swojego źródła w ogłoszeniu o przetargu oraz powszechnie obowiązujących przepisach prawa, które współtworzą treść nawiązanego stosunku prawnego niezależnie od woli stron. W świetle powyższego, konstruując treść ogłoszenia o przetargu w zakresie instytucji chroniących interes gminy, a niewynikających wprost z u.g.n. lub ULzG, koniecznym jest wzięcie pod uwagę w szczególności takich okoliczności jak wysokość i rodzaj wierzytelności, termin realizacji inwestycji, sytuacja gospodarcza na rynku budowlanym, która wpływa na sytuację majątkową przyszłego nabywcy-inwestora, oraz ryzyko związane z dochowaniem terminów prac budowlanych<sup>18</sup>. Wskazane okoliczności wpłyną na wybór odpowiednich mechanizmów gwarantujących realne wykonania zobowiązania inwestora albo usprawniających pociągnięcie inwestora do odpowiedzialności za jego niewykonanie (np. bez konieczności prowadzenia postępowania sądowego jak gwarancja bankowa). Nie ulega wątpliwości, że organ wykonawczy gminy, zdając sobie sprawę ze złej koniunktury gospodarczej albo znacznie oddalonej w czasie realizacji inwestycji (np. 5 lat), nie poprzestanie tylko na ustawowych przesłankach pociągnięcia dłużnika do odpowiedzialności.

Brak inicjatywy w zakresie ochrony interesu gminy będzie oznaczać poprzestanie na modelu ustawowym wynikającym z art. 11 w zw. z art. 9 pkt. 7 ULzG. Oznacza on, że w przypadku nieprzekazania przez inwestora na własność gminie lokali lub budynków zgodnych z wymogami inwestor

---

<sup>17</sup> G. Matusik, *Pierwszeństwo nabycia nieruchomości na tle ustawy z 15.12.2000 r. o zasadach zbywania mieszkań*, „Rejent” 2015, nr 11, s. 12; Wyrok SN z 18 grudnia 2018 r., IV CSK 446/17, LEX nr 2618516. wraz z S. Słotwiński, *Roszczenie o zawarcie umowy przeniesienia własności nieruchomości o treści uzgodnionej w protokole rokowań. Głosa do wyroku SN z dnia 18 grudnia 2018 r., IV CSK 446/17*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 9, s. 90.

<sup>18</sup> Szerzej o problematyce doboru właściwych osobistych zabezpieczeń wierzytelności A. Szpunar, *Zabezpieczenia osobiste wierzytelności*, Sopot 1997, s. 15 oraz I. Heropolitańska, *Prawne zabezpieczenia zapłaty wierzytelności*, Warszawa 2018, s. 126.

jest obowiązany do zapłaty gminie albo powiatowi sumy pieniężnej stanowiącej 150% ceny lokali lub budynków, które zobowiązał się przekazać na własność gminie w ramach rozliczenia „lokal za grunt”. Ponadto wskazana wierzytelność pieniężna musi zostać zabezpieczona ograniczonymi prawami rzeczowymi w postaci hipoteki lub zastawu. Tak określony normatywny model zabezpieczenia wykonania zobowiązania przez inwestora rodzi dwa problemy. Pierwszy wiąże się z charakterem prawnym i konstrukcją sankcji w postaci obowiązku zapłaty sumy pieniężnej stanowiącej 150% ceny lokali lub budynków, które zobowiązał się przekazać na własność gminie w ramach rozliczenia „lokal za grunt”. Drugi z kolei wyraża się w sytuacji, gdy gmina zabezpieczy ustawowo chronione zobowiązanie z art. 11 ust. 1 innymi osobistymi środkami ochrony interesu wierzyciela.

## **5.2. Charakter prawny sankcji z art. 11 ust. 1 ULzG**

Zagadnienie charakteru prawnego obowiązku zapłaty sumy pieniężnej stanowiącej 150% ceny lokali lub budynków, które inwestor zobowiązał się przekazać na własność gminie w ramach rozliczenia „lokal za grunt”, jest wysoce złożone. Biorąc pod uwagę występujące w innych aktach prawnych konstrukcje prawne, można zatem uznać za przykład zastrzeżenia odszkodowawczego<sup>19</sup> albo zastrzeżenia gwarancyjnego<sup>20</sup>. Przesądzenie sprawy na rzecz jednej ze wskazanych koncepcji niesie za sobą daleko idące następstwa, zwłaszcza w aspekcie uwolnienia się inwestora od tego obowiązku. Kluczowe będzie nie tylko ustalenie właściwych przesłanek uzasadniających wypłatę takiej sumy, ale także jej relacji do innych świadczeń o tej samej lub podobnej funkcji. Sam ustawodawca w art. 11

---

<sup>19</sup> Art. 58 ust. 1 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 896 ze zm.); art. 105 ust. 1 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1648 ze zm.); art. 83 ust. 1 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 8); art. 11 ust. 6 zd. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 172 ze zm.).

<sup>20</sup> Art. 45a ust. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1385 ze zm.).

ust. 1 ULzG nie przesądził tej kwestii jednoznacznie, gdyż nie odwołał się wprost do instytucji lub terminów, które jednoznacznie wskazałyby na konkretną funkcję tego przepisu, jak np. posłużeniem się zwrotem „szkoda”; „zapłaceniu odszkodowania” lub „przysługuje odszkodowanie”. Wskazówką o doniosłym charakterze może być ten fragment analizowanego przepisu, który odwołuje się wprost do nieprzekazania na własność gminie albo powiatowi lokali lub budynków zgodnie z wymogami wynikającymi ze zobowiązania inwestora określonego treścią zawartej umowy sprzedaży. Ścisłe uzależnienie od siebie obowiązku spełnienia określonego świadczenia pieniężnego na rzecz gminy z naruszeniem konkretnego zobowiązania niepieniężnego mającego swoje źródło w zawartej umowie uzasadnia twierdzenie o bliskości tej konstrukcji do kary ustawowej. W takim zaś przypadku zgodnie z art. 485 k.c., jeżeli przepis szczególnie stanowi, że w razie niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania niepieniężnego dłużnik, nawet bez umownego zastrzeżenia, obowiązany jest zapłacić wierzycielowi określoną sumę, stosuje się odpowiednio przepisy o karze umownej. W literaturze wyrażono trafny pogląd, że charakteru kary ustawowej w rozumieniu art. 485 k.c. nie będą mieć ustawowe obowiązki zapłaty oznaczonej sumy pieniężnej, jeśli przesłanką ich spełnienia są zdarzenie inne niż niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania o charakterze niepieniężnym<sup>21</sup>. W tym kontekście należy uznać, że treść art. 11 ust. 1 ULzG pozwala przyjąć, że uregulowano nim karę normatywną. Zaznaczyć jednak należy, że z tą tezą można polemizować, zwłaszcza odnosząc się do aktualnych stanowisk zajmowanych w literaturze w zakresie kompetencji stron do kreowania „kar gwarancyjnych”<sup>22</sup>. Nie wyklucza to zatem możliwości zakwalifikowania odpowiedzialności inwestora wobec gminy bez względu na okoliczności jako gwarancyjnej. Odstąpienie od takiej kwalifikacji uzasadniam dwoma

---

<sup>21</sup> A. Olejniczak, *Kara umowna a kara ustawowa* [w:] K. Osajda (red.), *Prawo zobowiązań – część ogólna. System Prawa Prywatnego. Tom 5. Wyd. 3*, Warszawa 2020, s. 1331.

<sup>22</sup> Zob. J. Jastrzębski, *Nietypowe kary umowne – swoboda sankcji kontraktowych i ochrona dłużnika*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2014, nr 6, s. 13; P.J. Mazur, *Obowiązek zapłaty określonej sumy bez względu na przyczyny niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2021, nr 12, s. 21.

argumentami. Po pierwsze, art. 485 k.c. stanowi regułę interpretacyjną, która ma jednoznacznie wskazać na kwalifikację prawną cywilnoprawnej sankcji dłużnika wobec wierzyciela, której źródłem nie jest wola stron, lecz przepis powszechnie obowiązującego prawa. Po drugie, uznanie analizowanej konstrukcji prawnej za gwarancyjną w połączeniu z brakiem precyzyjności przywołanego przepisu – o czym poniżej – może uzasadniać naruszenie standardów konstytucyjnych w sposób wysoce zbliżony do losów art. 11 ust. 6 zd. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego<sup>23</sup>. Wysoce znamienne może być tutaj stanowisko SN z dnia 18 września 2014 r., które wprost wskazuje zbędność teoretycznych rozważań ponad potrzebę pragmatycznego rozstrzygnięcia problemu, który ogniskuje się nie w samej kwalifikacji prawnej, lecz w aspekcie równoważenia interesu obu stron zobowiązania z uwzględnieniem kwestii ochrony dłużnika<sup>24</sup>. Biorąc zatem pod uwagę przytoczone argumenty, uznać należy obowiązek zapłaty sumy pieniężnej stanowiącej 150% ceny lokali lub budynków, które inwestor zobowiązał się przekazać na własność gminie w ramach rozliczenia „lokal za grunt”, za karę normatywną. Jednakże w świetle art. 11 ust. 1 ULzG sankcja ta możliwa jest do zastosowania jedynie w konkretnej sytuacji, którą należy określić mianem niewykonania zobowiązania. Stąd nie będzie miała ona zastosowania w przypadkach nienależytego wykonania zobowiązania<sup>25</sup>. Roszczenie

---

<sup>23</sup> Wyrok TK z 9 lipca 2007 r., P 30/06, OTK-A 2007, nr 7, poz. 74, w którym uznano część przepisu w brzmieniu: „Właściciel jest nadto obowiązany do zapłaty lokatorowi kary ustawowej w wysokości 15% wartości odtworzeniowej lokalu” za niezgodny z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>24</sup> Uchwała SN z 18 września 2014 r., III SZP 1/14, Legalis nr 1061897, w której w uzasadnieniu wskazano, że: „Sąd Najwyższy – dążąc do udzielenia Sądowi pytającemu użytecznej odpowiedzi – uznał jednak, że na wieloznaczne pytanie prawne Sądu Apelacyjnego w kwestii podobieństwa lub zbliżonego charakteru omawianej bonifikaty do kary ustawowej lub świadczenia gwarancyjnego, nie należy udzielać doktrynalnej odpowiedzi, gdyż dla rozstrzygnięcia istoty sprawy przez Sąd przedstawiający zagadnienie prawne decydujące znaczenie ma kwestia, czy ta bonifikata przysługuje odbiorcom energii bez względu na przyczyny nienależytego wykonania zobowiązania przez przedsiębiorstwo energetyczne”.

<sup>25</sup> Zob. F. Zoll, *Wykonanie i skutki niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązań* [w:] A. Olejniczak (red.), *Prawo zobowiązań – część ogólna. System Prawa Pry-*

z przywołanego przepisu powstanie jedynie, gdy wierzyciel definitywnie nie ma interesu w dochodzeniu wykonania zobowiązania lub ten interes w konkretnym stanie faktycznym ostatecznie się zdezaktualizował. Jedynie takie ujęcie pozwala uniknąć problemów w stosowaniu art. 11 ust. 1 ULzG w zw. z art. 485 k.c. w zw. z art. 483 § 2 k.c. w zw. z art. 484 § 2 k.c. Zakwalifikowanie obowiązku zapłaty wspomnianej już sumy pieniężnej jako kary normatywnej umożliwi odpowiednie stosowanie przepisów o karze umownej. Dopełnienie tej regulacji przez rozwiązania kodeksowe umożliwi przypisanie karze normatywnej funkcji kompensacyjnej, a nie represyjnej. Prowadzi to zatem do kolejnych problemów praktycznych jak stosowanie instytucji miarkowania kary ze względu na jej rażące wygórowanie lub znaczne wykonanie zobowiązania, zakazu zwolnienia się przez dłużnika z zobowiązania przez zapłatę kary umownej oraz zasad określających relacje pomiędzy roszczeniem o karę umowną i roszczeniem o wykonanie zobowiązania<sup>26</sup>. Odnosząc się do zasad ustalania wysokości wierzytelności zabezpieczonej analizowaną karą normatywną, trudno jest uznać akceptowalność jej miarkowania, w szczególności w zakresie przekraczającym wartość lokali albo budynków, które inwestor zobowiązał się przenieść na gminę. Przedmiotowy przepis ma charakter imperatywny i nie może być zmieniony mocą woli stron, nawet gdy za inną wysokością przemawiałaby relacja stosunku wartości spełnionego świadczenia do wysokości należnej kary normatywnej<sup>27</sup>. Wydawałoby się poza tym, że uznanie art. 11 ust. 1 ULzG za karę normatywną oznacza, że

---

watnego. Tom 6. Wyd. 3, Warszawa 2018, s. 1158; G. Tracz, *Pojęcie wykonania i niewykonania zobowiązań w polskim prawie cywilnym*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2009, z. 1, s. 170.

<sup>26</sup> Zob. P. Drapała, *Kara umowna a roszczenie o wykonanie zobowiązania* [w:] K. Osajda (red.), *Prawo zobowiązań – część ogólna. System Prawa Prywatnego. Tom 5. Wyd. 3*, Warszawa 2020, s. 1313; S. Słotwiński, *Status prawny energii elektrycznej jako wyznacznik stosunków umownych w polskim prawie prywatnym*, Warszawa 2017, s. 228.

<sup>27</sup> W tym miejscu warto przywołać orzecznictwo SN, w którym dopuszczono możliwość miarkowania kar ustawowych. Wyroki SN: z 11 października 1973 r., III CRN 215/73, Legalis nr 17399; z 20 maja 1980 r., I CR 229/80, Legalis nr 22035, w którym rozstrzygnięto, że o tym, czy w danym wypadku można mówić o karze umownej rażąco wygórowanej, nie może sama przez się decydować jej wysokość przyjęta procentowo w określonym akcie prawnym, lecz przede wszystkim stosunek, w jakim do siebie pozostaje dochodzona kara umowna i spełnione ze spóźnieniem świadczenie dłużnika.

przepis ten nie znajdzie zastosowania, gdy inwestor nie będzie w stanie uczynić zadość zobowiązaniu wskutek okoliczności, które go nie obciążają. Szczególną uwagę zwrócić należy na fakt, że art. 471 k.c. ma charakter względnie obowiązujący. Przesłanki odpowiedzialności mogą być zatem zmodyfikowane przez strony zobowiązania (art. 472 i 473 k.c.). W tym jednak przypadku odpowiednie stosowanie przepisów o karze umownej uniemożliwi oparcie odpowiedzialności za niewykonanie przedmiotowego zobowiązania na zasadzie innej niż wina. Chodzi bowiem tutaj o interes gminy, która jest szczególnym uczestnikiem obrotu cywilnoprawnego, kumulując w sobie status podmiotu prywatnego z podmiotem sprawującym władzę publiczną. W przypadku fiaska procedury przetargowej „lokal za grunt” celem art. 11 ust. 1 ULzG jest uzyskanie wartości ekonomicznej, którą potencjalnie gmina mogłaby uzyskać, sprzedając grunt zgodnie z zasadami u.g.n. W tym też sensie celem analizowanej regulacji jest zabezpieczenie osiągnięcia określonego rezultatu (przekazania na własność gminie lub powiatowi lokali lub budynków zgodnie z wymogami ustalonymi w umowie sprzedaży nieruchomości gruntowej), a nie ocena, czy doszło do dochowania – mimo niewykonania zobowiązania – przez inwestora nawet najwyższych standardów wymaganej staranności. W przeciwnym wypadku ULzG wprowadzałaby mechanizm zbycia nieruchomości obarczony na tyle dużym ryzykiem prawnym (utrata prawa własności) i ekonomicznym (uzyskanie jedynie ułamka należnej ceny), że sprzeciwiałoby się to obowiązkowi zachowania przez organ wykonawczy danej jednostki samorządu terytorialnego gospodarności wymaganej przepisami u.g.n. oraz należytej staranności wynikającej z u.s.g./u.s.p.<sup>28</sup> Z tego względu koniecznym wydaje się przyjęcie obowiązku inwestora do zapłaty konkretnej sumy pieniężnej bez względu na przyczynę niewykonania zobowiązania. Zwrócić należy także uwagę na definitywną utratę przez gminę w ramach przetargu „lokal za grunt” własności do zbycia nieruchomości i brak jakichkolwiek alternatywnych roszczeń umożliwiających odstąpienie od umowy z możliwością żądania powrotnego przeniesienia własności w zamian z uzyskaną wcześniej częścią ceny. Jak już

---

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1526, tutaj: u.s.p.).

wskazano, obowiązek zapłaty kary normatywnej ma przynajmniej w ujęciu ekonomicznym wyrównać sens dokonanej sprzedaży nieruchomości pomimo niezrealizowania celu tej transakcji.

### **5.3. Relacja kary normatywnej z art. 11 ust. 1 ULzG z karami umownymi zastrzeżonymi w umowie sprzedaży nieruchomości inwestorowi**

Wpisanie konstrukcji z art. 11 ust. 1 ULzG w szerszą problematykę związaną z odpowiednim stosowaniem regulacji dotyczących kary umownej pozwala rozstrzygnąć kwestię relacji pomiędzy innymi roszczeniami chroniącymi ten sam lub zbieżny interes wierzyciela. Jest to możliwe dzięki jednoznacznie określone celowi i funkcji takich kar, którym przede wszystkim jest zrekompensowanie wierzycielowi uszczerbku związanego z niewykonaniem zobowiązania przez dłużnika. W tym też ujęciu zbieg kary normatywnej z karą umowną może doprowadzić do nadmiernej kompensacji po stronie wierzyciela, co może wiązać z przekroczeniem przyznanej stronom kompetencji do kształtowania treści zobowiązania poprzez naruszenie art. 483 i 484 k.c. Kara umowna stanowi surogat odszkodowania i jej podstawowym zadaniem jest naprawienie wyrządzonej wierzycielowi szkody, przez co żądanie zapłaty kary umownej wyłącza, co do zasady, możliwość żądania przez wierzyciela naprawienia szkody przewyższającej wartość kary umownej.

Jeśli gmina, kształtując treść przyszłej umowy sprzedaży w ramach procedury „lokal za grunt”, wzbogaca jej postanowienia o kary umowne, powinna w klarowny sposób wskazać podstawy do żądania każdej z nich. Wymaga to wyraźnego wskazania poszczególnych interesów wierzyciela, które są chronione przez poszczególne kary umowne, a w tym przez karę normatywną z art. 11 ust. 1 ULzG. Podstawową kwestią jest niedoprowadzenie do sytuacji zbiegu roszczenia z tytułu kary umownej oraz kary normatywnej za niewykonanie zobowiązania polegającego na przekazaniu na własność gminie albo powiatowi lokali lub budynków. Zwrócić należy szczególną uwagę, że kara normatywna dotyczy wyłącznie sytuacji „nie-



przekazania na własność” gminie albo powiatowi lokali lub budynków zgodnie z wymogami wynikającymi ze zobowiązania. Przyjąć należy, że chodzi tutaj wyłącznie o stan niewykonania zobowiązania wynikającego z umowy sprzedaży, który wiązać trzeba z niespełnieniem przez dłużnika świadczenia i braku możliwości jego późniejszego spełnienia. Kara normatywna nie znajdzie zastosowania przy stanach faktycznych, w których wskazane zobowiązanie zostanie wykonane, lecz nienależyte. Trudno bowiem znaleźć uzasadnienie dla sytuacji, w której inwestor przeniósł własność lokali lub budynków, aczkolwiek z uchybieniem standardom jakościowym lub powierzchniowym. W takich stanach faktycznych konieczność dodatkowej zapłaty 150% ceny lokali lub budynków stanowić będzie nieproporcjonalne naruszenie interesu inwestora do rangi uchybieniu treści zobowiązania. Można ponadto wskazać, że jej wysokość w takiej sytuacji budzi poważne wątpliwości w zakresie zachowania równowagi stron i stabilności stosunku cywilnoprawnego, zwłaszcza że treść art. 11 ust. 1 ULzG nie daje żadnych podstaw do uznania, że wskazaną sumę można miarkować<sup>29</sup>.

Można zaproponować rozwiązanie, aby wdrażane w treść umowy sprzedaży kary umowne dotyczyły wszystkich kwestii nienależytego wykonania zobowiązania, natomiast kara normatywna dotyczyła wyłącznie stanu niemożliwości zaspokojenia interesu wierzyciela przez późniejsze nawet wykonanie zobowiązania. Takie rozróżnienie pozwoli na uniknięcie problemu kumulacji ochrony tego samego interesu wierzyciela różnymi instrumentami prawnymi<sup>30</sup>. Oczywiście, w literaturze zaproponowano już

---

<sup>29</sup> W. Borysiak, *komentarz do art. 485 KC* [w:] K. Osajda, W. Borysiak (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Wyd. 30*, Warszawa 2022, Legalis, nb 6 wraz z cytowaną literaturą wskazuje, że miarkowanie kary ustawowej będzie zazwyczaj dotyczyć sytuacji określenia przez ustawę wysokości takiej kary ustawowej „w sposób widełkowy” z możliwością jej dokładnego dookreślenia przez same strony.

<sup>30</sup> W literaturze analizuje się przypadki kumulacji kar umownych, zob. R. Strugała, *O kumulacji kary umownej na wypadek zwłoki lub opóźnienia z karą umowną zastrzeżoną na wypadek odstąpienia od umowy*, „Monitor Prawniczy” 2019, nr 7, s. 390; P. Drapała, *Kumulacja kar umownych...*, s. 10 albo kar umownych na wypadek odstąpienia od umowy z zadatkiem zob. M. Lemkowski, *komentarz do art. 394 KC* [w:] M. Gutowski (red.), *Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz. Art. 353–626. Wyd. 3*, Warszawa 2022, nb. 52; A. Zbiegień-Turzańska, *komentarz do art. 394 KC* [w:]

sposób rozstrzygnięcia zbiegu roszczeń o zapłatę kar umownych, które sprowadzają się do ich skumulowania, absorpcji czy pomniejszenia jednej kary umownej o wartość drugiej<sup>31</sup>. W świetle powyższego nie jest jednak dopuszczalne dodatkowe zabezpieczanie interesu gminy, określonego w art. 11 ust. 1 ULzG, karami umownymi, ponieważ ta kwestia została już ustawowo przesądzona w przypadku naruszenia tego konkretnego zobowiązania. Nie wyklucza to jednak możliwości zastosowania kar umownych dla ochrony prawidłowego wykonania innych zobowiązań wynikających z umowy sprzedaży, a głównie tych, które mają mieć wpływ na osiągnięcie ostatecznego rezultatu (jak np. niezgodności jakościowych).

### **Bibliografia:**

- Balicki K., *Mienie komunalne jako jeden z konstytucyjnych gwarantów samodzielności samorządu gminnego*, „Finanse Komunalne” 2017, nr 7–8, s. 81–88.
- Bończak-Kucharczyk E., *komentarz do art. 67 [w:] E. Bończak-Kucharczyk, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2022.
- Borysiak W., *komentarz do art. 485 KC [w:] K. Osajda, W. Borysiak (red.), Kodeks cywilny. Komentarz. Wyd. 30*, Warszawa 2022, Legalis.
- Drapała P., *Kara umowna a roszczenie o wykonanie zobowiązania [w:] K. Osajda (red.), Prawo zobowiązań – część ogólna. System Prawa Prywatnego. Tom 5. Wyd. 3*, C.H. Beck, Warszawa 2020.
- Drapała P., *Kumulacja kar umownych – zagadnienia konstrukcyjne*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2021, nr 4, s. 8–16.
- Heropolitańska I., *Prawne zabezpieczenia zapłaty wierzytelności*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Jastrzębski J., *Nietypowe kary umowne – swoboda sankcji kontraktowych i ochrona dłużnika*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2014, nr 6, s. 11–22.

---

K. Osajda, W. Borysiak (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Wyd. 30*, Warszawa 2022, nb. 7.

<sup>31</sup> M. Lemkowski, *komentarz do art. 483 KC [w:] M. Gutowski (red.), Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz. Art. 353–626. Wyd. 3*, Warszawa 2022, Legalis, nb. 9; P. Drapała, *Kumulacja kar umownych...*, s. 11.

- Lemkowski M., *komentarz do art. 394 KC* [w:] M. Gutowski (red.), *Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz. Art. 353–626. Wyd. 3*, C.H. Beck, Warszawa 2022, Legalis.
- Lemkowski M., *komentarz do art. 483 KC* [w:] M. Gutowski (red.), *Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz. Art. 353–626. Wyd. 3*, C.H. Beck, Warszawa 2022, Legalis.
- Matusik G., *Pierwszeństwo nabycia nieruchomości na tle ustawy z 15.12.2000 r. o zasadach zbywania mieszkań*, „Rejent” 2015, nr 11, s. 9–31.
- Mazur P.J., *Obowiązek zapłaty określonej sumy bez względu na przyczyny niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2021, nr 12, s. 20–25.
- Olejniczak A., *Kara umowna a kara ustawowa* [w:] K. Osajda (red.), *Prawo zobowiązań – część ogólna. System Prawa Prywatnego. Tom 5. Wyd. 3*, C.H. Beck, Warszawa 2020.
- Słotwiński S., *Roszczenie o zawarcie umowy przeniesienia własności nieruchomości o treści uzgodnionej w protokole rokowań. Glosa do wyroku SN z dnia 18 grudnia 2018 r., IV CSK 446/17*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 9, s. 89–96.
- Słotwiński S., *Status prawny energii elektrycznej jako wyznacznik stosunków umownych w polskim prawie prywatnym*, C.H. Beck, Warszawa 2017.
- Strugała R., *O kumulacji kary umownej na wypadek zwłoki lub opóźnienia z karą umowną zastrzeżoną na wypadek odstąpienia od umowy*, „Monitor Prawniczy” 2019, nr 7, s. 390–395.
- Szpunar A., *Zabezpieczenia osobiste wierzytelności*, Wydawnictwo Prawnicze LEX, Sopot 1997.
- Tracz G., *Pojęcie wykonania i niewykonania zobowiązań w polskim prawie cywilnym*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2009, z.1, s. 169–203.
- Zbiegień-Turzańska A., *komentarz do art. 394 KC* [w:] K. Osajda W. Borysiak (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Wyd. 30*, Warszawa 2022, Legalis.
- Zoll F., *Wykonanie i skutki niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązań* [w:] A. Olejniczak (red.), *Prawo zobowiązań – część ogólna. System Prawa Prywatnego. Tom 6. Wyd. 3*, C.H. Beck, Warszawa 2018.