

LESZEK BIELECKI

## Zarządzanie nieruchomościami a trwały zarząd nieruchomością

### Wstęp

Zarządzanie nieruchomościami jest działalnością wykonywaną przez zarządców nieruchomości na zasadach określonych w stosownej ustawie<sup>1</sup>. Zarządca nieruchomości działa na podstawie umowy o zarządzanie, zawartej z jej właścicielem, wspólnotą mieszkaniową albo inną osobą lub jednostką organizacyjną, której przysługuje prawo do nieruchomości, ze skutkiem prawnym bezpośrednio dla tej osoby lub jednostki organizacyjnej. Umowa wymaga formy pisemnej pod rygorem nieważności. Przedsiębiorcy mogą prowadzić działalność w zakresie zarządzania nieruchomościami, jeżeli czynności z tego zakresu będą wykonywane przez licencjonowanych zarządców nieruchomości.

Zarządzanie nieruchomością polega na podejmowaniu decyzji i dokonywaniu czynności mających na celu w szczególności zapewnienie właściwej gospodarki ekonomiczno-finansowej nieruchomości; zapewnienie bezpieczeństwa użytkowania i właściwej eksploatacji nieruchomości; zapewnienie właściwej gospodarki energetycznej w rozumieniu przepisów prawa energetycznego<sup>2</sup>; bieżące administrowanie nieruchomością; utrzymanie nieruchomości w stanie niepogorszonym zgodnie z jej przeznaczeniem; uzasadnione inwestowanie w nieruchomość.

Termin „zarząd” oznacza „kierowanie, administrowanie czymś”<sup>3</sup>. Inaczej, jest to działanie, ogół czynności składających się na administrowanie rzeczą lub majątkiem oraz oznaczenie określonej prawnej formy organizacyjnej lub też dokonywanie czynności dla innej osoby i na jej rzecz<sup>4</sup>. Należy również wskazać, że na proces zarządzania mogą składać się czynności wykonywane przez zarządcę w drodze podejmowania określonych decyzji.

<sup>1</sup> Artykuł 185 i n. w związku z art. 179 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1200).

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (tekst jedn. Dz.U. z 2006 r., Nr 89, poz. 625 ze zm.).

<sup>3</sup> *Słownik języka polskiego, t. III*, M. Szymczak (red.), Warszawa 1981, s. 954.

<sup>4</sup> J. Ignatowicz, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 1994, s. 130.

Proces zarządzania nieruchomością polega na zapewnieniu jak najlepszej gospodarki finansowej i ekonomicznej dla zarządzanej nieruchomości, co łączy się z ponoszeniem wszelkich kosztów oraz odpowiedzialnym planowaniem przyszłości.

Celem niniejszego opracowania jest wskazanie relacji oraz różnic w podejściu do instytucji zarządzania nieruchomościami a wykonywaniem wobec nich trwałego zarządu. Wśród hipotez badawczych można wskazać, że instytucja zarządu nieruchomością powinna być rozumiana szeroko, obejmuje bowiem także inne niż zwykłe czynności zarządu rzeczą, często także związane z procesem administrowania nieruchomością. Ponadto powstaje na podstawie szczególnego rodzaju umowy nienazwanej w prawie cywilnym zobowiązań.

W opracowaniu przeważa metoda analizy dogmatycznej materiału normatywnego, doktryny oraz orzecznictwa.

## 1. Uprawnienia zarządcy nieruchomości

Zarządca nieruchomości może sporządzać opracowania i ekspertyzy oraz doradzać w zakresie zarządzania nieruchomościami. Swoje czynności może wykonywać osobiście lub przy pomocy innych osób podejmujących działania pomocnicze pod jego bezpośrednim nadzorem, ponosząc za ich czynności odpowiedzialność zawodową. W przypadku zdarzeń lub zagrożeń życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia bądź środowiska (o których mowa w przepisach prawa budowlanego<sup>5</sup>), zarządca nieruchomości podejmuje decyzje i dokonuje czynności wykraczające poza zakres czynności zarządu nieruchomością, mające na celu zapobieżenie szkodzie. Prawo budowlane przewiduje zasadniczo obowiązek zarządcy wstrzymania robót budowlanych na nieruchomości, jeżeli są one prowadzone w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia bądź zagrożenie środowiska. Prawo budowlane przewiduje również regulacje dotyczące odpowiedniego zabezpieczenia korzystania z nieruchomości poprzez m.in. utrzymywanie i użytkowanie obiektu zgodnie z przepisami budowlanymi; zapewnienie bezpiecznego użytkowania obiektu, w razie wystąpienia czynników zewnętrznych oddziałujących na obiekt związanych z działaniem człowieka lub sił natury; kontrolowanie obiektów budowlanych; przechowywanie stosownej dokumentacji projektowej i technicznej; prowadzenie książki obiektu oraz dokonywanie niezbędnych napraw obiektu budowlanego (art. 41 i nast. oraz art. 61 i nast. Prawa budowlanego).

---

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1200).

## 2. Umowa o zarządzanie nieruchomością

Zarządca nieruchomości lub przedsiębiorca działa na podstawie umowy o zarządzanie nieruchomością, zawartej z jej właścicielem, wspólnotą mieszkaniową albo inną osobą lub jednostką organizacyjną, której przysługuje prawo do nieruchomości, ze skutkiem prawnym bezpośrednio dla tej osoby lub jednostki organizacyjnej. Umowa wymaga formy pisemnej pod rygorem nieważności (art. 185 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

W przedmiocie zarządu nieruchomością trzeba podkreślić dwojaki charakter podstawy tego zarządu. Może to być podstawa ustawowa, gdzie występują współwłaściciele nieruchomości lub małżonkowie w warunkach majątku wspólnego. Może to być także podstawa umowna, a więc stosunek zobowiązaniowy powstały pomiędzy zarządcą a właścicielem lub właścicielami nieruchomości, wspólnotą mieszkaniową albo inną osobą lub jednostką organizacyjną, której przysługuje prawo do nieruchomości. Umowa taka powinna określać prawa i obowiązki zarządcy wynikające z przepisów wszystkich aktów prawnych w tym względzie obowiązujących, a także powinna ustalać wynagrodzenie zarządcy<sup>6</sup>.

## 3. Zakres czynności zarządcy

Zakres uprawnień i obowiązków zarządcy wynika z przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, z przepisów odrębnych ustaw (na przykład Prawo budowlane) oraz umowy o zarządzanie nieruchomością. Umowa ta określa sposób ustalenia lub wysokość wynagrodzenia za zarządzanie nieruchomością. Zarządca nieruchomości lub przedsiębiorca nie może czerpać korzyści z zarządzania nieruchomością oprócz pobierania wynagrodzenia, chyba że umowa o zarządzanie stanowi inaczej.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że obowiązki i uprawnienia zarządcy zawsze wynikają z konkretnej podstawy prawnej. Podstawę ustawową zarządu można określić jako gwarancję pełnej regulacji w tym zakresie. Natomiast w przypadku podstawy umownej, należy stwierdzić, że powinna ona regulować w sposób zupełny kwestie zarządu, uwzględniając zasady ustawowe, a ponadto czas trwania umowy, przesłanki jej rozwiązania i odpowiedzialność zarządcy. Ponadto należy określić rodzaj umowy o zarządzanie, czyli np. umowa o dzieło, umowa zlecenia, czy też inna umowa. W tym zakresie trzeba zwrócić uwagę, że zarząd nieruchomością polega na pełnieniu zadań o charakterze prawnym i o charakterze faktycznym. Czynnościami prawnymi mogą być np. czynności dokonywane w imieniu i na rzecz właściciela nieruchomości, a czynnościami faktycznymi mogą być np. utrzymanie porządku i czystości w obrębie nieruchomości, ściąganie

---

<sup>6</sup> G. Bieniek, S. Kalus, Z. Marmaj, E. Mzyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 600.

czynszów, rejestrowanie awarii i ich usuwanie oraz prowadzenie korespondencji<sup>7</sup>. Biorąc ten aspekt pod uwagę, wydaje się, że najbardziej odpowiednią umową dla takiego zarządu jest umowa-zlecenie. Można zaryzykować stwierdzenie, że zarząd nieruchomością jest swoistym świadczeniem usług, w tym przypadku polegającym na zarządzaniu. Zgodnie z art. 734 kodeksu cywilnego<sup>8</sup>, przez umowę-zlecenie przyjmujący zlecenie zobowiązuje się do dokonania określonej czynności prawnej dla dającego zlecenie. Nie byłoby problemu dla przyjęcia tego rodzaju umowy w przypadku zarządu nieruchomością, jeżeli tylko chodziłoby o czynności prawne. Jak już wspomniano, czynności zarządu są także czynnościami faktycznymi. W związku z tym zachodzi obawa, czy tego rodzaju umowa może być stosowana dla zarządu nieruchomością. Trzeba jednak zwrócić uwagę na art. 750 Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym do umów o świadczenie usług, które nie są uregulowane innymi przepisami, stosuje się odpowiednio przepisy o zleceniu. Skoro zatem brak jest w obowiązującym porządku prawnym przepisów ściśle przyporządkowujących określony stosunek zobowiązaniowy dla usług polegających na zarządzaniu nieruchomością, należy przyjąć za uprawnioną w tym zakresie umowę-zlecenie. Można jednakże zastanowić się nad skonstruowaniem odrębnej umowy nienazwanej, czyli np. umowy o tzw. zarząd. Trzeba bowiem zwrócić uwagę, że art. 353 Kodeksu cywilnego stanowi, iż strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Jeśli więc umowa o zarząd zostanie skonstruowana w zgodności z zasadą wolności umów i nie przekroczy jej granic, będzie mogła stanowić podstawę dla pełnienia zarządu nieruchomością.

#### 4. Oddanie rzeczy publicznej w trwałą zarząd

Trwały zarząd nieruchomością w pierwszej kolejności należy odróżnić od zarządzania nieruchomością, gdyż ten drugi termin można zdefiniować jako czynności związane z administrowaniem nieruchomością. Trwały zarząd w znaczeniu normatywnym, przypisanym mu przez ustawę o gospodarce nieruchomościami, oznacza formę prawną władania nieruchomością przez jednostkę organizacyjną. Można uznać trwałą zarząd za prawną formę posiadania nieruchomości, która jest związana z korzystaniem z takiej nieruchomości. Zdaniem Marcina Szymankiewicza, zarząd, którego źródłem jest decyzja administracyjna<sup>9</sup>, należy kwalifikować jako

<sup>7</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19.01.2006 r., sygn. akt IV CK 343/05, (System Informacji Prawnej LEX nr 191167).

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 93 ze zm.).

<sup>9</sup> Wówczas można mówić o sferze prawa publicznego. Zob. M. Szymankiewicz, *Oddanie przez jednostkę samorządu terytorialnego nieruchomości w trwałą zarząd a podatek od towarów i usług*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 10, s. 42–49.

*quasi*-ograniczone prawo rzeczowe, zarząd zaś, którego źródłem jest umowa, jako prawo obligacyjne<sup>10</sup>. Natomiast według poglądu Wojciecha Sobejki, trwały zarząd jest administracyjnoprawnym prawem podmiotowym, jakie uzyskuje jednostka organizacyjna administracji państwowej w drodze charakterystycznej dla działania administracji (decyzja administracyjna) względem nieruchomości – przedmiotu państwowej własności w znaczeniu ekonomicznym i w celu realizacji zadań publicznych<sup>11</sup>. Korzystanie jest sprecyzowane ustawowo albo w drodze czynności organu, czyli wojewody w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa i rady gminy, powiatu i sejmiku w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność gminy, powiatu lub województwa. W ocenie orzecznictwa, trwały zarząd jako odrębna, niekonwencjonalna instytucja prawna w zakresie gospodarowania zasobami gruntów państwowych nie jest bezspornie ograniczonym prawem rzeczowym, wszakże nie sposób ujmować go jedynie jako termin techniczny lub techniczno-prawny lecz jako prawo o określonej treści<sup>12</sup>. Wydaje się, że w zakresie przedmiotowym, w trwały zarząd może być oddana zarówno nieruchomość zabudowana, jak i nieruchomość niezabudowana, a także udział we współwłasności nieruchomości. Natomiast w zakresie podmiotowym trwałym zarządcą może być tylko państwowa lub samorządowa jednostka organizacyjna bez osobowości prawnej. Ponadto nieruchomości Skarbu Państwa mogą być oddane tylko w zarząd państwowej jednostce organizacyjnej, a nieruchomości samorządowe tylko samorządowej jednostce organizacyjnej.

Istota korzystania z nieruchomości sprowadza się do szeregu możliwości faktycznych i prawnych. Wśród możliwości faktycznych, trwały zarządca ma prawo korzystania z nieruchomości w celu prowadzenia działalności należącej do zakresu jego działania oraz zabudowy, odbudowy, rozbudowy, nadbudowy, przebudowy lub remontu obiektu budowlanego na nieruchomości, zgodnie z przepisami art. 41 i art. 61 Prawa budowlanego, za zgodą organu nadzorującego. Natomiast w zakresie czynności prawnych korzystający może oddać nieruchomość lub jej część w najem, dzierżawę albo użyczenie, na czas nie dłuższy niż czas, na który został ustanowiony trwały zarząd, z równoczesnym zawiadomieniem właściwego organu i organu nadzorującego, jeżeli umowa jest zawierana na czas oznaczony do trzech lat albo za zgodą tych organów, jeżeli umowa jest zawierana na czas dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony, jednak na okres nie dłuższy niż czas, na który został ustanowiony trwały zarząd. Sprawowa-

<sup>10</sup> J. Szachułowicz, *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 5 października 1993 r., III CZP 129/93*, OSP z 1994 r., z. 11, poz. 205, s. 514.

<sup>11</sup> W. Sobejko, *Charakter prawny instytucji trwałego zarządu oraz instytucji gospodarowania w ustawie o gospodarce nieruchomościami*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2000, nr 1, s. 83.

<sup>12</sup> Uchwała SN z dnia 5 października 1993 r., sygn. akt III CZP 129/93, OSNCP z 1994 r., Nr 5, poz. 101.

nie przez Skarb Państwa administracji i zarządu nad nieruchomością nie przesądza o samoistności posiadania, a niekiedy może wręcz świadczyć o tym, że było to posiadanie zależne<sup>13</sup>. Szczegółowe warunki korzystania z nieruchomości może ustalić w drodze zarządzenia wojewoda lub w odniesieniu do majątku samorządowego rada lub sejmik w drodze uchwały. Zgoda jest wymagana także w sytuacji, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość<sup>14</sup>. Nieruchomości ministerstw, urzędów centralnych i urzędów wojewódzkich oddane im w trwały zarząd, mogą być wynajmowane, dzierżawione lub użyczane za zgodą ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Biorąc jednak pod uwagę okoliczność, że jednostka organizacyjna bez osobowości prawnej nie ma zdolności prawnej do zawarcia takich umów, trzeba przyjąć, że stroną takiego stosunku zobowiązaniowego jest Skarb Państwa, w imieniu którego działa kierownik jednostki organizacyjnej<sup>15</sup> albo jednostka organizacyjna samorządu terytorialnego, w imieniu której działa kierownik tej jednostki. Trzeba przy tym zgodzić się z Aleksandrem Oleszką, że ustawodawca nie zauważył, że o ile państwowa jednostka organizacyjna jako strona umowy występuje w charakterze *statio fisci* Skarbu Państwa, to komunalna jednostka organizacyjna w stosunkach cywilnoprawnych nigdy nie ma statusu samodzielnego podmiotu. Stroną nabywającą nieruchomość może być wyłącznie jednostka samorządu terytorialnego. Jednostka komunalna może nabyć nieruchomość na własność wyłącznie na podstawie pełnomocnictwa udzielonego jej kierownikowi przez jednostkę samorządu. Zatem jednostka ta nie nabywa z mocy prawa trwałego zarządu, a jego ustanowienie wymaga wydania decyzji przez or-

<sup>13</sup> Postanowienie SN z dnia 9 października 2003 r., sygn. akt I CK 141/02, LEX nr 590821.

<sup>14</sup> Zgoda w omawianym zakresie nie jest wymagana w przypadku Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Najwyższej Izby Kontroli, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Krajowego Biura Wyborczego, Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni Przeciwko Narodowi Polskiemu oraz Państwowej Inspekcji Pracy.

<sup>15</sup> Przykładem w tym zakresie może być dyrektor izby skarbowej, który posiada ustawowe upoważnienie do nabywania prawa własności nieruchomości na podstawie art. 17 ust. 1 ustawy z 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa, zgodnie z którym kierownicy urzędów państwowych – w rozumieniu przepisów o pracownikach urzędów państwowych – reprezentują Skarb Państwa w odniesieniu do powierzonego im mienia oraz w zakresie mienia powierzonego zakresem zadań tych urzędów, określonych w odrębnych przepisach. Na tej podstawie, a więc bez potrzeby legitymowania się pełnomocnictwem, kierownik urzędu reprezentuje Skarb Państwa przy dokonywaniu czynności prawnych związanych z nieruchomościami powierzonymi urzędowi, którym kieruje – postanowienie SN z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. akt I CSK 2/10, LEX nr 784892.

gan wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego<sup>16</sup>. Ponadto jednostka organizacyjna ma prawo wypowiedzenia za zgodą organu nadzorującego każdego stosunku zobowiązaniowego w zakresie najmu, dzierżawy i użyczenia nieruchomości lub jej części, obciążającego nieruchomość objętą trwałym zarządem, z zachowaniem trzymiesięcznego terminu wypowiedzenia. Biorąc także pod uwagę okoliczność, że jednostka organizacyjna bez osobowości prawnej nie ma zdolności sądowej w sporach cywilnych w tym zakresie, stroną pozwaną lub powodową jest *statio fisci*.

Trzeba także zwrócić uwagę, że trwały zarząd jest prawem niezbywalnym, zaś jedyną prawną możliwością przewidzianą w art. 48 ustawy o gospodarce nieruchomościami jest przekazanie trwałego zarządu między jednostkami organizacyjnymi na ich wniosek złożony za zgodą organów nadzorujących te jednostki. Właściwy organ podejmuje rozstrzygnięcie w tym względzie w drodze decyzji. W decyzji tej orzeka się o wygaśnięciu trwałego zarządu, który był sprawowany dotychczas, i jego ustanowieniu na rzecz jednostki, która wnioskuje o jego ustanowienie. Wydaje się, że przekazanie trwałego zarządu jest możliwe pomiędzy państwowymi jednostkami organizacyjnymi niemającymi osobowości prawnej, a także samorządowymi jednostkami organizacyjnymi bez osobowości prawnej. Nie jest natomiast możliwe przekazanie trwałego zarządu przez państwową jednostkę organizacyjną samorządowej jednostce organizacyjnej<sup>17</sup>.

Można stwierdzić, że trwały zarząd jest możliwy na podstawie decyzji właściwego organu, z mocy prawa lub w wyniku przekazania. Następuje to na wniosek, z wyjątkiem ustanowienia zarządu z mocy prawa. Zarząd może być ustanawiany na czas nieoznaczony lub oznaczony, co z reguły jest uwarunkowane potrzebą korzystania z określonej nieruchomości na cele publiczne, dla realizacji celów określonej jednostki organizacyjnej. W drodze decyzji, trwały zarząd ustanawia starosta w odniesieniu do nieruchomości Skarbu Państwa albo organ wykonawczy gminy, powiatu lub województwa. W odniesieniu natomiast do jednostek organizacyjnych Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Najwyższej Izby Kontroli, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Krajowego Biura Wyborczego, Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni Przeciwko Narodowi Polskiemu oraz Państwowej Inspekcji Pracy i Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad z wyłączeniem rejonów – minister właściwy do spraw administracji publicznej. Decyzja w omawianym przedmiocie zawiera określone elementy<sup>18</sup>. Natomiast oddanie nieru-

<sup>16</sup> A. Oleszko, *Glosa do postanowienia SN z dnia 26 września 1996 r., sygn. akt III CZP 92/96*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 11, s. 109–113.

<sup>17</sup> Stanowi o tym zakazie art. 43 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

<sup>18</sup> Elementami niezbędnymi takiej decyzji, na mocy art. 45 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami są: nazwa i siedziba jednostki organizacyjnej, na rzecz której

chomości w trwały zarząd wymaga sporządzenia protokołu zdawczo-odbiorczego. Należy przy tym zwrócić uwagę, że jeżeli ustawa o gospodarce nieruchomościami stanowi, że nabycie trwałego zarządu następuje z mocy prawa, a jednocześnie nie przewiduje wydania przez właściwy organ decyzji administracyjnej potwierdzającej nabycie tego prawa, to decyzja administracyjna nie może być wydana, choćby ze względu na brak podstawy prawnej i regulacji przewidującej umocowanie organu co do jej wydania<sup>19</sup>. Zarządca działający w stosunku trwałego zarządu jest przedstawicielem ustawowym właściciela. W stosunkach z osobami trzecimi zarządca występuje jako strona i składa oświadczenia woli, ale nie działa w imieniu własnym, lecz w imieniu reprezentowanego<sup>20</sup>. Należy także stwierdzić, że trwały zarząd nie stanowi prawa podmiotowego o charakterze cywilnym państwowej lub samorządowej jednostki organizacyjnej, która nie posiada osobowości prawnej<sup>21</sup>. Zatem wydaje się, że jest uprawnieniem o charakterze publicznym<sup>22</sup>.

Opłata za trwały zarząd jest pobierana przez cały okres jego trwania, do dnia 31 marca każdego roku, z góry za dany rok. Opłata jest ustalana według stawki procentowej od ceny nieruchomości. Wysokość stawek zależy od celu, na jaki nieruchomość została oddana i waha się w granicach od 0,1% do 1,0% ceny<sup>23</sup>. Opłaty nie są pobierane w przypadku nieruchomości oddanych w trwały zarząd pod drogi publiczne, parki, zieleńce, ogrody botaniczne, ogrody zoologiczne, parki narodowe oraz rezerwy przyrody.

---

jest ustanawiany zarząd, oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej oraz według katastru nieruchomości, powierzchnia oraz opis nieruchomości, przeznaczenie nieruchomości i sposób jej zagospodarowania, cel na jaki nieruchomość została oddana w trwały zarząd, termin zagospodarowania nieruchomości, cenę nieruchomości i opłatę z tytułu trwałego zarządu, możliwość aktualizacji opłaty z tytułu trwałego zarządu, czas na który trwały zarząd został ustanowiony. W przypadku zaś nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków, w decyzji można nałożyć, w miarę potrzeby, obowiązek odbudowy lub remontu położonych na tej nieruchomości zabytkowych obiektów budowlanych w określonym terminie; A. Wójtowicz-Dawid, *Trwały zarząd nieruchomości – wybrane aspekty*, w: I. Niżnik-Dobosz (red.), *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, Warszawa 2012, s. 668.

<sup>19</sup> Wyrok NSA z dnia 21 grudnia 2010 r., sygn. akt I OSK 309/10, LEX nr 745209.

<sup>20</sup> Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 23 marca 2006 r., sygn. akt I SA/Rz 567/05, LEX nr 518308.

<sup>21</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 czerwca 2004 r., sygn. akt I SA 2372/02, LEX nr 159015. Przeciwny pogląd wyrażają Z. Kubot, *Odcinkowa (szczątkowa) zdolność prawna*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2007 r., nr 2, s. 563–572 oraz W. Sobejko, *Charakter prawny instytucji...*, s. 83.

<sup>22</sup> Tego rodzaju rozumowanie potwierdza wyrok NSA z dnia 24 października 2003 r., sygn. akt I SA 3170/01, LEX nr 159223.

<sup>23</sup> Stosownie do art. 83 ustawy o gospodarce nieruchomościami, celami tymi są: obronność i bezpieczeństwo państwa; mieszkaniowe, w tym działalność charytatywna, opiekuńcza, kulturalna, lecznicza, oświatowa, naukowa, badawczo-rozwojowa, wychowawcza, sportowa lub turystyczna, a także na siedziby organów władzy i administracji publicznej; pozostałe nieruchomości.



Organ właściwy może za zgodą wojewody albo rady lub sejmiku udzielić bonifikaty od opłat rocznych w przypadku nieruchomości oddanych w trwały zarząd na cele mieszkaniowe, kulturalno-oświatowe, na siedziby organów administracji publicznej, niektórych sądów i prokuratury, a także siedziby aresztów śledczych, zakładów karnych i zakładów dla nieletnich. Opłaty obniża się nawet do 50%, jeżeli nieruchomość lub jej część składowa zostały wpisane do rejestru zabytków<sup>24</sup>.

Zarząd, który został ustanowiony, może również wygasnąć, co następuje z urzędu albo na wniosek. Trwały zarząd wygasa z urzędu wraz z upływem okresu, na który został ustanowiony, albo na skutek wydania decyzji przez właściwy organ w tym zakresie. Organami właściwymi są te same organy w odniesieniu do tych samych rodzajów nieruchomości jak w przypadku ustanowienia trwałego zarządu. Decyzja dotycząca wygaśnięcia trwałego zarządu jest decyzją typu uznaniowego i może także dotyczyć całości lub części nieruchomości. Organ więc ma prawo, ale nie obowiązek wydać taką decyzję mimo zaistnienia określonej przesłanki z art. 46 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Przesłanki w tym zakresie dotyczą zdarzeń faktycznych lub prawnych. Wśród zdarzeń faktycznych (działań lub zaniechań) można wymienić brak zagospodarowania nieruchomości, zgodnie z decyzją o ustanowieniu trwałego zarządu, brak powiadomienia właściwego organu o oddaniu nieruchomości w najem, dzierżawę lub użyczenie, wykorzystywanie nieruchomości niezgodnie z jej przeznaczeniem ustalonym w decyzji o ustanowieniu zarządu, korzystanie z nieruchomości w sposób pogarszający stan środowiska w stopniu zagrażającym życiu, zdrowiu lub majątkowi albo nieruchomość stała się zbędna dla celu określonego w decyzji o ustanowieniu trwałego zarządu<sup>25</sup>. Spośród zdarzeń prawnych w omawianym zakresie można wymienić sytuację, kiedy przeznaczenie nieruchomości w planie miejscowym uległo zmianie, która nie pozwala na dalsze wykorzystywanie nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób, a jednostka organizacyjna nie ma możliwości zmiany sposobu wykorzystywania nieruchomości. Wygaśnięcie zarządu jest równoznaczne z wypowiedzeniem umowy najmu, dzierżawy lub użyczenia, jeśli obciążały one nieruchomość, z okresem trzymiesięcznego wypowiedzenia. Niejednokrotnie decyzja w przedmiocie wygaśnięcia trwałego zarządu wymaga zajęcia stanowiska przez inny organ, w znakomitej większości przypadków

<sup>24</sup> Można więc zgodzić się z tezą wyroku WSA w Warszawie z dnia 6 listopada 2007 r., sygn. akt I SA/Wa 1054/07, LEX nr 463551, zgodnie z którą opłaty związane z prawem korzystania z gruntu stanowiącego w dacie ich wymierzenia własność Skarbu Państwa, w stanie prawnym regulującym tę kwestię, powinny być pochodną od ustalonego w sposób prawem przewidziany tytułu prawnego do gruntu.

<sup>25</sup> Warto podkreślić, że o tym, czy na przykład nieruchomość gruntowa jest przeznaczona na określoną działalność decydują okoliczności faktycznego jej przeznaczenia na taką działalność – wyrok SN z dnia 27 czerwca 2007 r., sygn. akt II CSK 125/07, OSNC-ZD z 2008 r., nr 2, poz. 42.

uzyskania na to zgody. Kwestia tego rodzaju stanowi zagadnienie wstępne w postępowaniu administracyjnym<sup>26</sup>.

Natomiast w przypadku wygaśnięcia zarządu na wniosek, taki wniosek może wystosować jednostka organizacyjna sprawująca trwały zarząd w stosunku do całej lub części nieruchomości, występując w tym zakresie o wydanie decyzji do właściwego organu (tego samego, co w przypadku ustanowienia lub wygaśnięcia trwałego zarządu). Przesłanką faktyczną jest zbędność całej lub części takiej nieruchomości. Złożenie wniosku powinno być jednak poprzedzone spełnieniem przesłanki prawnej, a więc uzyskaniem zgody organu nadzorującego jednostkę organizacyjną. Po spełnieniu tych przesłanek właściwy organ wydaje decyzję o wygaśnięciu trwałego zarządu, po uzyskaniu możliwości zagospodarowania nieruchomości, w ciągu 18 miesięcy od dnia złożenia wniosku przez jednostkę organizacyjną. Jest to trzecia przesłanka, a druga przesłanka faktyczna w omawianym zakresie. Nie jest to jednak przesłanka czytelna. Zdaje się, że właściwy organ wydaje decyzję o wygaśnięciu trwałego zarządu, jeżeli w ciągu 18 miesięcy nie uzyskał możliwości zagospodarowania nieruchomości. Natomiast termin „zagospodarowanie” należy tłumaczyć oddaniem nieruchomości innej osobie fizycznej lub innej jednostce organizacyjnej na podstawie określonego tytułu prawnego.

Odmienną przyczyną wygaśnięcia trwałego zarządu jest także likwidacja jednostki organizacyjnej, która taki zarząd sprawuje. Jeżeli zaś określona jednostka organizacyjna została przekształcona, właściwy organ orzeka w decyzji administracyjnej o wygaśnięciu dotychczasowego trwałego zarządu i o równoczesnym ustanowieniu trwałego zarządu na rzecz jednostki nowo utworzonej lub przejmującej zadania jednostki likwidowanej. Takie same zasady obowiązują w przypadku oddania w trwały zarząd udziału we współwłasności lub użytkowaniu wieczystym nieruchomości jednej lub kilku jednostkom organizacyjnym oraz oddania w trwały zarząd całej nieruchomości kilku jednostkom organizacyjnym w częściach ułamkowych.

---

<sup>26</sup> P. Ruczkowski, *Postępowanie opiniujące*, w: L. Bielecki, P. Ruczkowski (red.), *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2011, s. 188. Stosownie do art. 46 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, decyzja o wygaśnięciu trwałego zarządu przysługującego jednostkom organizacyjnym resortu obrony narodowej – wymaga zgody wojewody, wydanej w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw obrony narodowej; resortu spraw wewnętrznych i administracji – wymaga zgody wojewody, wydanej w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych; resortu sprawiedliwości – wymaga zgody wojewody, wydanej w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw sprawiedliwości; Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego lub Agencji Wywiadu – wymaga zgody wojewody, wydanej w porozumieniu odpowiednio z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego lub Szefem Agencji wywiadu; Centralnego Biura Antykorupcyjnego – wymaga zgody wojewody, wydanej w porozumieniu z Szefem Centralnego Biura Antykorupcyjnego. W zakresie porozumień administracyjnych zob. L. Bielecki, *Porozumienia administracyjne*, w: L. Bielecki, P. Ruczkowski (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2011, s. 348.

W tym przypadku należy określić sposób korzystania z takiej nieruchomości przez poszczególne jednostki organizacyjne.

Wygaśnięcie trwałego zarządu jest równoznaczne z wypowiedzeniem umów najmu, dzierżawy lub użyczenia z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia<sup>27</sup>.

## Wnioski końcowe

Zarządca nieruchomości dokonuje czynności prawnych oraz faktycznych w imieniu i na rzecz właściciela nieruchomości. Zakres czynności zarządcy musi wynikać z ustawy i być precyzowany postanowieniami stosownej umowy, którą może być umowa-zlecenie albo skonstruowana w oparciu o zasadę swobody umów – umowa o zarząd nieruchomością, jako umowa nienazwana w prawie prywatnym zobowiązań. Natomiast trwały zarząd nieruchomościami należy odróżnić od zarządzania nieruchomościami, gdyż ten drugi termin oznacza czynności także związane z administrowaniem nieruchomościami. Może wskazywać na formę prawną władania nieruchomością przez jednostkę organizacyjną. Można uznać trwały zarząd za prawną formę posiadania nieruchomości, która jest związana z korzystaniem z takiej nieruchomości.

## Bibliografia

- Bielecki L., *Porozumienia administracyjne*, w: L. Bielecki, P. Ruczkowski (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2011.
- Bielecki L., *Koncepcja rzeczy publicznej w prawie polskim. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Kielce 2013.
- Bieniek G., Kalus S., Marmaj Z., Mzyk E., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Gabara W., *Między wiedzą a działaniem. Przesłanki racjonalnego zarządzania*, Warszawa 1993.
- Ignatowicz J., *Prawo rzeczowe*, Warszawa 1994.
- Kremer E., *Trwały zarząd jako forma władania nieruchomościami jednostek samorządu terytorialnego i nieruchomościami Skarbu Państwa*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2000, nr 1.
- Kubot Z., *Odcinkowa (szczątkowa) zdolność prawna*, „*Gdańskie Studia Prawnicze*” 2007, nr 2.
- Nazar M., *Własność lokali*, Lublin 1995.
- Oleszko A., *Glosa do postanowienia SN z dnia 26 września 1996 r., sygn. akt III CZP 92/96*, „*Państwo i Prawo*” 1998, nr 11.

---

<sup>27</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 listopada 2007 r., sygn. akt II SA/GI 599/07, LEX nr 366803. Podobnie E. Kremer, *Trwały zarząd jako forma władania nieruchomościami jednostek samorządu terytorialnego i nieruchomościami Skarbu Państwa*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2000, nr 1, s. 149–171; L. Bielecki, *Koncepcja rzeczy publicznej w prawie polskim. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Kielce 2013, s. 258.

- Ruczkowski P., *Postępowanie opiniujące*, w: L. Bielecki, P. Ruczkowski (red.), *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2011.
- Rzonca S. K., *Instytucja zarządu w prawie cywilnym a zarząd majątkiem wspólnym małżonków*, „*Studia Cywilistyczne*” 1981, nr 31.
- Sobjeko W., *Charakter prawny instytucji trwałego zarządu oraz instytucji gospodarowania w ustawie o gospodarce nieruchomościami*, „*Kwartalnik Prawa Publicznego*” 2000, nr 1.
- Szachułowicz J., *Głosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 5 października 1993 r., III CZP 129/93*, OSP z 1994 r., z. 11.
- Szymankiewicz M., *Oddanie przez jednostkę samorządu terytorialnego nieruchomości w trwały zarząd a podatek od towarów i usług*, „*Finanse Komunalne*” 2010, nr 10.
- Wójtowicz-Dawid A., *Trwały zarząd nieruchomości-wybrane aspekty*, w: I. Niżnik-Dobosz (red.), *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, Warszawa 2012.

## Zarządzanie nieruchomością a trwały zarząd nieruchomością

### Streszczenie

Artykuł dotyczy kwestii związanych z zarządaniem nieruchomościami. Przedstawia ogólne pojęcie zarządu i uprawnienia zarządcy nieruchomości. Ponadto prezentuje umowę o zarządzanie nieruchomością oraz zakres czynności zarządcy i wnioski końcowe. W następnej kolejności artykuł traktuje o problematyce trwałego zarządu nieruchomościami w określonej formie prawnej związanej z posiadaniem nieruchomości.

**Słowa kluczowe:** zarządzanie nieruchomościami, trwały zarząd, umowa o zarządzanie, forma prawna zarządu

## Real estate management and long-lasting real estate management

### Abstract

The article focuses on various aspects of real estate management. It presents its general definition and entitlements of the land steward. Moreover, it presents the real estate management agreement and the scope of activities of the administrator along with final conclusions. Next, the article discusses long-lasting real estate management in a specific legal form linked to real estate ownership.

**Keywords:** property management, long-lasting management, management agreement, legal form of management