

1. Cywilnoprawne prawne formy gospodarowania nieruchomościami JST

Anna Zołotar

1.1. Uwagi wstępne

Omówienie zasadniczego tematu niniejszego rozdziału zostanie poprzedzone wyjaśnieniem kilku podstawowych pojęć, którymi posługuje się ustawa z 21.8.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.), a które będą pojawiały się przy okazji omawiania wszystkich zagadnień poruszanych w niniejszej książce. Ustawa o gospodarce nieruchomościami określa zasady m.in. gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa¹ oraz własność JST (art. 1 ust. 1 pkt 1 GospNierU). Dla porządku warto zatem zacząć od pojęcia „jednostki samorządu terytorialnego”, którymi – zgodnie z art. 4 pkt 9b GospNierU – są: gmina, powiat lub województwo. Jeśli chodzi o pojęcie nieruchomości, to GospNierU definiuje nieruchomość gruntową jako grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności (art. 4 pkt 1 GospNierU). Definicja ta jest podobna do definicji legalnej nieruchomości zawartej w art. 46 § 1 ustawy z 23.4.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 93 ze zm.), zgodnie z którą są to części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności. W uzasadnieniu wyroku z 20.7.2010 r. (II SA/Lu 398/10) WSA w Lublinie wskazał, że nie może budzić wątpliwości, że pojęcie nieruchomości używane w przepisach GospNierU należy rozumieć tak, jak to definiuje art. 46 § 1 KC. Wyróżnia się w związku z tym trzy rodzaje nie-

¹ Nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa, z uwagi na zakres tematyczny książki, zostaną w dalszych rozważaniach pominięte.

ruchomości: gruntowe (zabudowane i niezabudowane), budynkowe i lokalowe. Grunty zawsze są nieruchomościami, natomiast budynki i lokale mogą stanowić nieruchomość tylko wyjątkowo. Nieruchomości skarbowe i samorządowe są w tzw. zasobach: Skarbu Państwa, gminnym, powiatowym i wojewódzkim. Zasób nieruchomości jest pojęciem techniczno-prawnym, którego definicja legalna zawarta jest w art. 4 pkt 2 GospNierU. Obejmuje nieruchomości skarbowe i samorządowe, które nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste oraz będące przedmiotem użytkowania wieczystego. Szczegółowe określenie składników poszczególnych zasobów zawarte jest w rozdziale 2 GospNierU.

Niewątpliwie kluczowym pojęciem jest „gospodarowanie nieruchomościami”. Ustawa o gospodarce nieruchomościami nie definiuje go wprost, lecz posługuje się nim w wielu miejscach. Na tej podstawie należy przyjąć, że na gospodarowanie nieruchomościami składają się różne czynności faktyczne i prawne polegające na zarządzaniu, dysponowaniu i zajmowaniu się nieruchomościami². Można je przyrównać do uprawnień właścicielskich określonych w art. 140 KC, na podstawie którego właściciel może z wyłączeniem innych osób korzystać z rzeczy (tu nieruchomości) w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego, zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, przede wszystkim może pobierać pożytki i dochody; w tych samych granicach może także rzeczą rozporządzać. Należy jednak zwrócić uwagę, że w odniesieniu do nieruchomości publicznych mamy do czynienia z licznymi odrębnościami wynikającymi z ich przynależności podmiotowej. Podstawowe znaczenie mają tu przepisy działu II GospNierU (art. 10–91) uszczegóławiające zasady gospodarowania nieruchomościami samorządowymi. Pozostałe działy GospNierU normują zaś niektóre zasady gospodarowania nieruchomościami niezależnie od ich przynależności podmiotowej (chodzi o podziały nieruchomości, scalenia i podziały, prawo pierwokupu, wywłaszczenia i zwrot wywłaszczonych nieruchomości, udział w kosztach budowy infrastruktury technicznej, wycenę nieruchomości). Źródłem tego zróżnicowania są odmienne funkcje społeczno-gospodarcze przysługującego JST prawa własności – gospodarka nieruchomościami samorządowymi ma służyć interesowi publicznemu, podczas gdy własność osób fizycznych oraz niepublicznych osób prawnych służy głównie interesom majątkowym tych osób³.

Czynności składające się na gospodarowanie nieruchomościami samorządowymi można podzielić na czynności faktyczne i prawne. Obszarem naszego zainteresowania będą czynności prawne, dlatego w odniesieniu do czynności faktycznych należy jedynie wspomnieć, że normatywną podstawę ich określenia stanowią art. 23 ust. 1, art. 25 ust. 2, art. 25b i 25d GospNierU. Wśród nich można przykładowo wymienić: zapewnienie wyceny nieruchomości, przygotowywanie opracowań geodezyjnych i projektowych, wypo-

² G. Bieniek, *Gospodarka nieruchomościami*, [w:] G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2013, s. 85 i n.; M. Szydło, *Gospodarowanie nieruchomościami gminnymi jako dziedzina gospodarki komunalnej*, Rejent 2004/8/175 i n.

³ G. Bieniek, *op.cit.*

sażanie w urządzenia infrastruktury technicznej, współpraca z innymi organami, które gospodarują nieruchomościami samorządowymi i skarbowymi.

Jeśli chodzi o czynności prawne, to niewątpliwie taki charakter mają działania określone w art. 23 ust. 1 GospNierU jako zbywanie i nabywanie nieruchomości wchodzących w skład zasobu. Zbywanie i nabywanie nieruchomości zostało zdefiniowane w art. 4 pkt 3b GospNierU jako dokonywanie czynności prawnych, na podstawie których następuje: przeniesienie własności nieruchomości lub przeniesienie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej albo oddanie jej w użytkowanie wieczyste. Czynnościami przenoszącymi własność nieruchomości są w szczególności: umowy sprzedaży, darowizny, zamiany, a także wniesienie nieruchomości jako aportu do spółki handlowej. Inne czynności prawne podejmowane w procesie gospodarowania nieruchomościami gminnymi to np. dokonywanie podziałów oraz scaleń i podziałów nieruchomości, wywłaszczanie nieruchomości, zwrot wywłaszczonych nieruchomości, oddawanie nieruchomości w trwałą zarząd. Uprowadzając dalsze rozważania, już w tym miejscu należy wskazać, że kolejnym podziałem w ramach czynności prawnych z zakresu gospodarowania nieruchomościami przez JST jest podział na czynności cywilnoprawne i administracyjnoprawne. Ich charakterystyka zostanie omówiona poniżej.

Ostatnią kwestią ogólną jest wskazanie organów JST odpowiedzialnych za gospodarowanie nieruchomościami samorządowymi. Zacząć należy od definicji legalnych właściwego organu i właściwego urzędu zawartych w GospNierU. Ilekroć ustawa posługuje się tymi pojęciami, należy przez nie rozumieć – odpowiednio – organ wykonawczy gminy, powiatu i województwa (art. 4 pkt 9 GospNierU) oraz urząd gminy, starostwo powiatowe lub urząd marszałkowski, w których prowadzone są sprawy gospodarki nieruchomościami stanowiącymi własność JST (art. 4 pkt 9c GospNierU). Zgodnie z art. 11 ust. 1 GospNierU organami reprezentującymi JST w sprawach gospodarowania nieruchomościami są ich organy wykonawcze (Skarb Państwa jest reprezentowany przez starostę), chyba że GospNierU albo inne ustawy stanowią inaczej. Niezbędne jest zatem w tym zakresie sięgnięcie do przepisów ustrojowych zawartych w ustawach samorządowych (ustawa z 8.3.1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. z 2013 r. Nr 594 ze zm., ustawa z 5.6.1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 595 ze zm., ustawa z 5.6.1998 r. o samorządzie województwa, t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 596 ze zm.). Jedynie dla porządku wskazać zatem należy, że organem wykonawczym w gminie jest wójt (burmistrz, prezydent; art. 26 SamGminU), w powiecie – zarząd powiatu, w skład którego wchodzi starosta, wicestarosta i pozostali członkowie (art. 26 ust. 1 SamPowU), natomiast w województwie – zarząd województwa z marszałkiem województwa jako przewodniczącym, wiceprzewodniczącym i pozostałymi członkami (art. 31 ust. 1 SamWojU). Uprawnienia do składania oświadczeń woli w sprawach majątkowych w imieniu gminy ma jednoosobowo wójt (burmistrz, prezydent) lub jego zastępca, działający na podstawie upoważnienia wójta albo zastępca wójta z inną osobą, również na podstawie upoważnienia wójta. W kontekście tych rozważań należy zwrócić uwagę na uchwałę SN z 3.10.2003 r. (III CZP 63/03, OSNC 2004, Nr 12, poz. 188), w której SN wskazał na

możliwość złożenia oświadczenia woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem przez pełnomocnika gminy ustanowionego przez wójta (prezydenta, burmistrza). W imieniu powiatu oświadczenia składają dwaj członkowie zarządu lub jeden członek zarządu i osoba upoważniona przez zarząd (art. 48 ust. 1 SamPowU). Ponadto zarząd może upoważnić pracowników starostwa, kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży oraz jednostek organizacyjnych powiatu do składania oświadczeń woli związanych z prowadzeniem bieżącej działalności powiatu (art. 48 ust. 2 SamPowU). W imieniu województwa oświadczenia woli składa marszałek wraz z członkiem zarządu, chyba że statut stanowi inaczej. Ponadto sejmik województwa może udzielić marszałkowi upoważnienia do składania jednoosobowych oświadczeń woli, innych niż przewidywane w statucie województwa. Zarząd województwa może zaś upoważnić pracowników urzędu marszałkowskiego do składania oświadczeń woli związanych z prowadzeniem bieżącej działalności województwa (art. 57 ust. 1, 2 i 5 SamWojU). Jeśli czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych, do jej skuteczności potrzeba jest kontrasygnata skarbnika gminy (głównego księgowego) albo skarbnika powiatu, albo głównego księgowego budżetu województwa. Warto także zwrócić uwagę na przepisy ustaw samorządowych przyznające określone kompetencje w zakresie gospodarowania nieruchomościami organom stanowiącym JST. Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a SamGminU do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących określenia zasad nabycia, zbycia i obciążenia nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawienia lub najmu na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata, jeżeli ustawy szczególne nie stanowią inaczej. Do czasu określenia tych zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy. Inne kompetencje rady gminy w omawianym zakresie zawarte są m.in. w GospNierU, przykładowo ustawa ta wyraża zgodę na dokonanie przez organ wykonawczy gminy darowizny nieruchomości stanowiącej własność gminy i odstąpienie od obowiązku jej odwołania (art. 13 ust. 2a GospNierU). Analogiczne kompetencje posiada rada powiatu (art. 12 pkt 8 lit. a SamPowU, art. 13 ust. 2a GospNierU) oraz sejmik województwa (art. 18 pkt 19 lit. a SamWojU, art. 13 ust. 2a GospNierU).

Już w tym miejscu należy wskazać na pojawiający się w praktyce problem, jak należy rozumieć pojęcie „zasady gospodarowania mieniem”. W świetle orzecznictwa sądów i organów administracji zasady te powinny stanowić opracowany przez radę gminy zbiór podstawowych reguł postępowania organu wykonawczego w zakresie gospodarowania, z pominięciem jednakże szczegółowych postanowień przewidzianych do konkretyzacji w umowie zawieranej przez JST reprezentowaną przez jej organ wykonawczy⁴. Z analizy tego orzecznictwa wynika, że częstą przyczyną stwierdzenia nieważności uchwał wydanych na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a SamGminU jest zamieszczanie przez radę gminy w treści uchwały postanowień stanowiących powtórzenie regulacji ustawowej,

⁴ Zob. np. rozstrzygnięcia nadzorcze: Wojewody Lubuskiego z 21.9.2011 r., NK-I.4131.331.2011.MGRZ, Dz.Urz. Woj. Lubuskiego z 2011 r. Nr 120, poz. 2227; Wojewody Wielkopolskiego z 18.11.2011 r., KN.LE.3.4131-1-367/11, Dz.Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2011 r. Nr 330, poz. 5587; wyr. NSA z 10.3.2009 r., I OSK 1440/08, niepubl.

postanowień pozostających w sprzeczności z regulacjami ustawowymi czy też postanowień mieszczących się w sferze indywidualnych regulacji umownych należących do kompetencji organu wykonawczego. Zasadą bowiem jest, że przepisy gminne, będące źródłem prawa powszechnie obowiązującego na terenie danej gminy, jako akt prawa miejscowego nie mogą regulować materii już uregulowanej w przepisach wyższego rzędu⁵. Nie ma zatem potrzeby wpisywania do treści uchwały treści postanowień ustawowych. Problematyka ta zostanie zilustrowana odpowiednimi przykładami przy omawianiu poszczególnych form gospodarki nieruchomościami.

Istotna regulacja zawarta jest w art. 11 ust. 2 GospNierU, wskazującym, że wymagana przez przepisy szczególnie zgoda rady, sejmiku lub wojewody jest udzielana w drodze uchwały rady lub sejmiku albo zarządzenia wojewody wydanego w terminie miesiąca od złożenia odpowiedniego wniosku przez starostę. Inne zasady określa art. 46 ust. 4 GospNierU, normujący udzielanie zgody na wydanie decyzji o wygaśnięciu trwałego zarządu przysługującego wskazanym w tym przepisie jednostkom organizacyjnym.

1.2. Cywilnoprawne formy gospodarowania nieruchomościami samorządowymi

Niewątpliwie podstawową rolę w gospodarowaniu nieruchomościami samorządowymi odgrywają czynności prawne, stąd też określenie ich charakteru prawnego jest niezwykle istotną kwestią. Zawsze znaczącą rolę w tym zakresie odgrywały czynności administracyjne, zawierające w sobie elementy władztwa administracyjnego. Jednak od wejścia w życie GospNierU, wyraźna i trwała jest tendencja do odchodzenia w tej dziedzinie od regulacji o charakterze administracyjnoprawnym na rzecz posługiwania się w szerszym zakresie instytucjami prawa prywatnego. Dlatego też miejsce licznych decyzji administracyjnych, jakie musiały być podejmowane w sprawach gospodarowania nieruchomościami samorządowymi, zajęły głównie umowy prawa cywilnego. Wynika to w głównej mierze z tego, że obrót, którego przedmiotem mogą być nieruchomości samorządowe, ma charakter cywilnoprawny. Wynika to z art. 13 GospNierU, który wymienia różne czynności prawne: sprzedaż, zamianę, zrzeczenie się, oddanie w użytkowanie wieczyste, w najem lub dzierżawę, użyczenie, obciążanie ograniczonymi prawami rzeczowymi, wnoszenie nieruchomości jako wkładów niepieniężnych (aportów) do spółek, przekazywane jako majątek tworzonych fundacji, darowiznę, nieodpłatne przekazanie partnerowi prywatnemu lub spółce, o której mowa w art. 14 ust. 1 ustawy z 19.12.2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100 ze zm.), na czas realizacji przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Jest to wyliczenie przykładowe, gdyż ustawodawca użył w tym przepisie sformułowania „w szczególności”. Wymienione czynności należy rozumieć tak, jak zostały zdefiniowane w KC, z uwzględ-

⁵ Np. wyrok NSA z 14.12.2000 r., SA/Bk 292/00, Finanse Komunalne 2001/2/55; z 16.3.2001 r., IV SA 385/99, niepubl.; z 28.2.2003 r., I SA/Lu 882/02, Finanse Komunalne 2003/4/53.

nieniem regulacji szczególnych zawartych w GospNierU. Jednostka samorządu terytorialnego w wymienionych wyżej przypadkach obrotu nieruchomościami występuje jako mający stosowne uprawnienia i obowiązki właściciel, posiadający równorzędną pozycję prawną względem swoich kontrahentów. Z uwagi na fakt, że JST mają osobowość prawną, mogą korzystać z tych instrumentów, jakie KC stawia do dyspozycji podmiotom prawa cywilnego. Stają się w związku z tym podmiotami stosunków cywilnoprawnych, których cechami charakterystycznymi są: brak podległości jednego podmiotu wobec drugiego, zasada autonomiczności podmiotów, wyrażająca się w swobodzie kształtowania przez te podmioty swojej sytuacji prawnej (swoboda umów, umożliwiająca decydowanie o samym fakcie zawarcia umowy, jej treści, formie, a także o osobie kontrahenta) oraz zapewnienie rozstrzygnięcia powstałych sporów przez sąd niezależny od stron.

W tym miejscu pojawia się jednak pytanie, czy rzeczywiście JST może działać na takich samych zasadach, jak wszystkie inne podmioty prawa prywatnego. Okoliczność, że w pewnych sytuacjach może ona występować niejako w roli przedsiębiorcy prowadzącego określoną działalność gospodarczą i wchodzić w relacje rynkowe z innymi uczestnikami obrotu, nie zmienia przecież faktu, że cały czas jest reprezentantem państwowego władztwa, dysponującym konkretnymi uprawnieniami władczymi do wiążącego określania sytuacji prawnej jednostek. Kwestia ta nabiera szczególnego znaczenia w sytuacjach trudnych do jednoznacznego sklasyfikowania, np. wówczas, gdy JST w ramach czynności obrotu nieruchomościami zaspokajają potrzeby społeczne i bytowe ludności. Każda działalność gospodarcza podmiotów administracji musi być prowadzona w interesie publicznym, a JST, korzystając w obrocie prawnym z form prawa prywatnego, nie przestaje być przez to związana stosownymi normami prawa publicznego. Wszystkie zadania samorządu mają bowiem charakter zadań publicznych, niezależnie od tego, w jakich formach prawnych są realizowane i muszą być ukierunkowane na urzeczywistnienie wartości mieszczących się w pojęciu interesu publicznego. Ponadto we wszelkich działaniach podejmowanych przez JST kluczową rolę odgrywa zasada legalizmu (art. 7 ustawy z 2.4.1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm.), zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Do dokonania czynności cywilnoprawnej (np. zawarcia umowy) konieczne jest zatem istnienie konkretnej podstawy prawnej upoważniającej gminę do działania w tej formie. Tymczasem w przypadku osób fizycznych i prawnych już sam fakt posiadania podmiotowości cywilnoprawnej jest wystarczającą przesłanką do podejmowania przez te osoby wszelkich czynności w sferze prawa prywatnego, które nie są przez prawo zabronione. Na postawione wyżej pytanie należy zatem odpowiedzieć przecząco. Samodzielność JST w obszarze wykonywania uprawnień majątkowych podlega znacznemu zawężeniu i nie może być w żaden sposób porównywana z samodzielnością przysługującą w tym zakresie podmiotom prywatnym. Jednostka samorządu terytorialnego nie może być uznana za beneficjenta zasady swobody umów, gdyż w przypadku samorządu terytorialnego zasada ta podlega licznym ograniczeniom ustanowionym w interesie publicznym.

W pewnych sytuacjach ustawodawca wyklucza swobodę decydowania przez JST, czy chce ona zawrzeć umowę, obligując ją do tego, jeśli z wnioskiem wystąpi uprawniona osoba (zob. art. 217 ust. 1 GospNierU, zgodnie z którym osobom, które w wyniku utraty własności nieruchomości otrzymały tytułem odszkodowania lub rekompensaty inne nieruchomości w użytkowanie wieczyste, oraz spadkobiercom tych osób przysługuje roszczenie o nieodpłatne przeniesienie na ich rzecz własności nieruchomości przyznanych z tytułu odszkodowania lub rekompensaty).

Ograniczenia w swobodzie wyboru kontrahenta wynikają z prawa pierwszeństwa (zob. art. 34 ust. 1 GospNierU).

Ograniczenia co do treści umowy dotyczą m.in. określania ceny przy umowie sprzedaży.

Podsumowaniem powyższych rozważań może być stanowisko NSA wyrażone w uchwałach z 27.7.2009 r. (I OPS 1/2009, ONSAiWSA 2009/5/85) podjętej przez skład siedmiu sędziów. Sąd wskazał, że unormowania GospNierU w zakresie dotyczącym obrotu nieruchomościami JST regulują czynności cywilnoprawne w sposób szczególny w stosunku do ogólnych zasad określonych w KC. Działalność JST w odniesieniu do mienia stanowiącego ich własność nie opiera się wyłącznie na przepisach prawa cywilnego, ale ze względu na ich publicznoprawny status oraz przysługującego im mienia, obrót ten regulowany jest także przepisami prawa publicznego. Publicznoprawny charakter tych podmiotów oraz przeznaczenie mienia, którym dysponują, na zaspokojenie potrzeb wspólnoty stanowi uzasadnienie wprowadzenia ograniczeń w zakresie swobody dysponowania mieniem i swobody zawierania umów oraz JST. Szczególne unormowania GospNierU dotyczące obrotu nieruchomościami podyktowane są tym, że mienie to ma służyć przede wszystkim celom publicznym. Dlatego też przyjęta w KC fundamentalna zasada swobody umów oraz przysługująca właścicielowi swoboda rozporządzania jego rzeczą doznaje określonych ograniczeń. Takim ograniczeniem jest wprowadzenie w ustawie jako zasady sprzedawania lub oddawania w użytkowanie wieczyste tych nieruchomości w drodze przetargu. Przetarg bowiem, jako jeden ze sposobów zawierania umowy, zapewnia udział według jednolitych reguł postępowania wszystkim zainteresowanym zawarciem umowy oraz wybór najkorzystniejszej oferty spośród ofert zgłoszonych przez uczestników postępowania przetargowego.

1.3. Sprzedaż

W art. 13 ust. 1 GospNierU ustawodawca wymienił sprzedaż jako jedną z cywilnoprawnych form gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność JST. Definicję umowy sprzedaży zawiera art. 535 KC, w świetle którego jest to umowa, na mocy której sprzedawca zobowiązuje się przenieść na kupującego własność rzeczy i wydać mu rzecz, a kupujący zobowiązuje się odebrać rzecz i zapłacić sprzedawcy cenę. Jeśli przedmiotem sprzedaży jest, tak jak w naszym przypadku, nieruchomość, czyli rzecz oznaczona co do tożsamości, to umowa sprzedaży wywołuje podwójny skutek, tj. nie tylko zobowiązuje do

przeniesiona własności tej nieruchomości, lecz jednocześnie przenosi własność tej nieruchomości na nabywcę (chyba że przepis szczególny stanowi inaczej albo strony inaczej postanowiły, art. 155 § 1 KC). Oznacza to, że nie ma potrzeby zawierania oddzielnej umowy, w której zostanie przeniesiona na nabywcę własność sprzedanej nieruchomości. Umowa sprzedaży mająca za przedmiot nieruchomość musi być zawarta w formie aktu notarialnego. To samo dotyczy umowy przenoszącej własność, która zostaje zawarta w celu wykonania istniejącego uprzednio zobowiązania do przeniesienia własności nieruchomości (art. 158 KC). W odniesieniu do nieruchomości samorządowych art. 27 GospNierU jednoznacznie stanowi, że sprzedaż nieruchomości wymaga zawarcia umowy w formie aktu notarialnego. Skutkiem niedochowania tej formy jest nieważność umowy. Ponadto własność nieruchomości nie może być przeniesiona pod warunkiem ani z zastrzeżeniem terminu. W przeciwnym razie konieczne jest, po ziszczeniu warunku albo nadejściu terminu, zawarcie dodatkowego porozumienia stron obejmującego ich bezwarunkową zgodę na niezwłoczne przejście własności (art. 157 KC).

Obligatoryjnymi elementami umowy sprzedaży są przedmiot i cena. Przedmiot umowy musi być ściśle określony.

Nieruchomość oznacza się przez podanie danych z księgi wieczystej, a w przypadku braku księgi – danych z ewidencji gruntów i budynków.

Ponieważ części składowe nieruchomości, takie jak budynki i inne urządzenia trwale związane z gruntem oraz drzewa i inne rośliny od chwili zasiania albo zasadzenia, a także prawa związane z jej własnością (np. służebności gruntowe), nie mogą być odrębnym od gruntu przedmiotem własności, sprzedaż obejmuje także te części składowe. Trwały związek budynków (innych urządzeń) z gruntem polega na braku możliwości odłączenia od gruntu bez uszkodzenia ich konstrukcji. W tym kontekście warto wspomnieć, że częściami składowymi nieruchomości nie są tzw. urządzenia przesyłowe służące do odprowadzania wody, pary, gazu, prądu elektrycznego, jeżeli wchodzi w skład przedsiębiorstwa lub zakładu. W umowie strony nie mogą wyłączyć skutku nabycia części składowych, gdyż byłoby to sprzeczne z bezwzględnie obowiązującymi przepisami KC. Inaczej jest w przypadku przynależności oraz pożytków. Przynależnościami nieruchomości są rzeczy ruchome należące do właściciela nieruchomości, potrzebne do korzystania z niej zgodnie z przeznaczeniem. Pożytkami naturalnymi nieruchomości są jej plody i inne odłączone od niej części składowe, o ile stanowią normalny dochód wg zasad prawidłowej gospodarki. Pożytkami cywilnymi są dochody, które rzecz przynosi na podstawie stosunku prawnego. Co do zasady przedmiot sprzedaży obejmuje także przynależności, chyba że strony postanowią inaczej. W celu uniknięcia nieporozumień wskazane jest określenie w umowie sprzedaży przynależności objętych umową, a także pożytków przypadających kupującemu.

Jeśli chodzi o cenę sprzedaży nieruchomości samorządowych, jej ustalenie nie podlega swobodnej woli stron. Określenie ceny musi odpowiadać przepisom art. 67 i n. GospNierU, szczegółowo normującym zasady jej ustalania. Co do zasady ustala się ją na

podstawie wartości nieruchomości oszacowanej przez rzeczoznawcę majątkowego na podstawie art. 150 i n. GospNierU. Cena nieruchomości sprzedawanej w drodze przetargu podlega zapłacie nie później niż do dnia zawarcia umowy. W określonych przypadkach może zostać rozłożona na raty. Natomiast w przypadku transakcji dokonywanych między Skarbem Państwa a JST oraz między JST dopuszczalne jest stosowanie ceny niższej od wartości rynkowej nieruchomości (art. 14 ust. 1 GospNierU). Zawarcie takiej umowy wymaga jednak uprzedniej zgody organu stanowiącego danej JST wyrażonej w formie uchwały. Więcej na temat ceny sprzedaży nieruchomości zob. rozdział Dochody JST związane z gospodarowaniem nieruchomościami.

1.3.1. Procedura sprzedaży nieruchomości JST

• Uchwała organu stanowiącego JST

Podstawowym warunkiem umożliwiającym sprzedaż nieruchomości JST jest uchwała organu stanowiącego danej jednostki określająca zasady zbywania nieruchomości. Przed podjęciem takiej uchwały organ wykonawczy danej JST może dokonać sprzedaży nieruchomości wyłącznie za zgodą organu stanowiącego. Z chwilą uchwalenia zasad, zgoda organu stanowiącego na dokonywanie czynności sprzedaży nieruchomości nie jest wymagana. Aktualizuje się w ten sposób kompetencja organów wykonawczych JST do gospodarowania mieniem komunalnym, co czyni wydanie uchwały w tym zakresie działaniem niezgodnym z prawem⁶. Uzupełniając dotychczasowe uwagi, należy podkreślić, że w uchwale JST określającej zasady sprzedaży nieruchomości nie mogą być zawarte postanowienia kształtujące stosunki cywilnoprawne (treść umowy), gdyż ustalanie treści indywidualnych regulacji umownych należy do kompetencji organu wykonawczego, który zawiera taką umowę w imieniu JST. Niedopuszczalne jest, aby strona przyszłej umowy nie miała wpływu na jej treść, z uwagi na to, że jej postanowienia reguluje podjęta uchwała narzucająca jednostronne rozwiązania dla stron umowy. Kształtowanie postanowień umowy powinno mieć miejsce przy jej zawieraniu, a nie w uchwale będącej aktem prawa miejscowego⁷. Treść uchwały określającej zasady sprzedaży musi być zatem sformułowana na tyle ogólnie, aby nie ograniczać przysługującego organowi wykonawczemu uprawnienia do gospodarowania mieniem komunalnym oraz zasady swobody umów, przyznającej stronom swobodę kształtowania łączącego je stosunku umownego, mającej zastosowanie także do umów, w których jedną ze stron jest JST.

Niedopuszczalne postanowienia to np. obciążanie nabywcy kosztami przygotowania dokumentacji niezbędnej do sprzedaży, ustalanie ceny nieruchomości, ustalanie sposobów zabezpieczenia wykonania umowy, rozłożenie należności na raty.

⁶ Zob. wyrok NSA Z 3.4.2012 r., I OSK 82/2012, niepubl.

⁷ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z 6.12.2010 r., NK.II.0911/356/10, NZS 2011/4/67.

• Zasada jawności

Rozważania dotyczące trybu zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości samorządowej należy zacząć od wyjaśnienia podstawowej zasady, jaką jest jawność w zakresie gospodarowania nieruchomościami samorządowymi (art. 35 GospNierU). Zasada ta przejawia się w nałożeniu na organ wykonawczy JST obowiązku sporządzenia i podania do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości z przeznaczeniem do sprzedaży (zasada ta obowiązuje także przy oddawaniu nieruchomości w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, najem i dzierżawę; wyliczenie to jest wyczerpujące, tzn. inne formy obrotu nieruchomościami samorządowymi nie wymagają zachowania tej procedury). W przepisach jednoznacznie przesądzono także sposób podania wykazu do publicznej wiadomości (wywieszenie na okres 21 dni w siedzibie urzędu, podanie informacji o wywieszeniu wykazu przez publiczne ogłoszenie w miejscowej prasie oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty, a także na stronach internetowych urzędu). Obligatoryjna treść wykazu zawarta jest w art. 35 ust. 2 GospNierU, przy czym zakres informacji zależy od rodzaju umowy, jaka ma być zawarta. W przypadku umowy sprzedaży w wykazie muszą być podane oznaczenie nieruchomości wg księgi wieczystej oraz katastru nieruchomości, jej powierzchnia, opis oraz przeznaczenie i sposób zagospodarowania, a ponadto cena, informacja o przeznaczeniu do sprzedaży oraz termin do złożenia wniosku przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości. Naruszenie zasady jawności postępowania, tj. sprzedaż nieruchomości bez uprzedniego umieszczenia jej w wykazie, skutkuje nieważnością umowy. Ponadto, jeśli zmienia się rodzaj umowy, jaka ma być zawarta (np. z umowy sprzedaży na użytkowanie wieczyste), niezbędne jest ponowne umieszczenie nieruchomości w wykazie i podanie wykazu do wiadomości publicznej⁸. Zawarcie umowy innej niż wskazana w wykazie skutkuje zatem jej nieważnością⁹.

• Procedura przetargowa

Ogólna regulacja sposobów zawarcia umowy zawarta jest w KC, który wyróżnia tryb ofertowy (art. 66–70 KC), negocjacje (rokowania; art. 72 KC) oraz przetarg (art. 70¹–70⁵ KC). W odniesieniu do nieruchomości samorządowych ustawodawca przewiduje dwa sposoby zawarcia umowy sprzedaży – przetarg i tryb bezprzetargowy (art. 28 ust. 1 GospNierU), przy czym jako zasadę ustanawia ich sprzedaż w drodze przetargu (art. 37 ust. 1 GospNierU). Sprzedaż w drodze bezprzetargowej jest dopuszczalna w wymienionych w art. 37 ust. 2 GospNierU sytuacjach.

Przetarg jest uregulowany w art. 37–42 GospNierU oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów z 14.9.2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz.U. Nr 207, poz. 2108 ze zm.). Przepisy te należy

⁸ Tak SN w wyroku z 11.5.2005 r., III CK 562/04, Biul. SN 2005/9/11.

⁹ Tak WSA w Białymstoku w wyroku z 26.10.2006 r., II SA/BK 491/06, niepubl.; NSA w wyr. z 15.7.1994 r., SA/Ld 1678/94, niepubl.

traktować jako szczególne w stosunku do art. 70¹–70⁵ KC¹⁰. Cechą wyróżniającą przetarg spośród innych sposobów zawarcia umowy jest jego wielostronny i eliminacyjny charakter. Jego celem jest dopuszczenie do konkurencyjności składanych ofert, a tym samym wybór najkorzystniejszej z nich, co ma znaczenie zwłaszcza przy gospodarowaniu środkami publicznymi¹¹, przy jednoczesnej równości praw i obowiązków uczestników przetargu i podleganiu jednakowym procedurom. Przetarg ogłasza, organizuje i przeprowadza organ wykonawczy danej JST (art. 38 ust. 1 GospNierU). Organ stanowiący JST nie dysponuje uprawnieniem określenia w uchwale wyrażającej zgodę na zbycie nieruchomości lub uchwale określającej zasady zbywania nieruchomości formy przetargu, jak również jego szczegółowych warunków¹². Czynności związane z przeprowadzeniem przetargu wykonuje komisja przetargowa (§ 8 ust. 1 TrybPrzetargR). Przewodniczącemu komisji oraz jej członków, w liczbie od 3 do 7 osób, wyznacza organ wykonawczy JST spośród osób dających rękojmię rzetelnego przeprowadzenia i rozstrzygnięcia przetargu. Ogłoszenie o przetargu podaje się do publicznej wiadomości co najmniej 30 dni przed wyznaczonym terminem przetargu, a w przypadku nieruchomości, której cena wywoławcza jest wyższa niż równowartość 100 000 euro – co najmniej 2 miesiące przed wyznaczonym terminem (§ 6 ust. 1 TrybPrzetargR), jednak nie wcześniej niż po upływie 6 tygodni, licząc od dnia wywieszenia wykazu nieruchomości do sprzedaży, oraz po upływie terminu określonego w pisemnym zawiadomieniu najemców o przysługującym im prawie pierwszeństwa do nabycia lokali (który to termin nie może być krótszy niż 21 dni; art. 38 ust. 1 GospNierU). Przed ogłoszeniem należy rozpoznać wnioski osób uprawnionych do nabycia nieruchomości w drodze bezprzetargowej. W przypadku ich pozytywnego rozpoznania nie zamieszcza się w ogłoszeniu informacji o nieruchomościach, których te wnioski dotyczyły. W ogłoszeniu podaje się informacje zamieszczone w wykazie nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży (o wykazie zob. wyżej) oraz czas, miejsce i warunki przetargu, w szczególności wybór jednej z form jego przeprowadzenia. Nie można w nim zamieszczać terminów kolejnych przetargów lub rokowań na zbycie tej samej nieruchomości, natomiast można w jednym ogłoszeniu zamieszczać informacje o przetargach na więcej niż jedną nieruchomość (§ 6 ust. 2 i 3 TrybPrzetargR). Treść ogłoszenia ma zasadnicze znaczenie, gdyż umowa zawarta w wyniku przetargu musi być zgodna z warunkami w nim przedstawionymi. Ogłoszenie wywiesza się w siedzibie właściwego urzędu, a informację o nim podaje się ponadto do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, a także na stronach internetowych w BIP właściwego urzędu. Można zamieścić je również w prasie. W przypadku nieruchomości, której cena wywoławcza jest wyższa niż równowartość 10 000 euro, wyciąg z ogłoszenia o przetargu zamieszcza się w prasie o zasięgu obejmującym co najmniej powiat, na terenie którego położona jest zbywana nieruchomość, ukazującej się nie rzadziej niż raz w tygodniu, co najmniej na 30 dni przed wyznaczonym terminem przetargu. W przypadku nierucho-

¹⁰ Tak też SN w wyroku z 19.11.2009 r., IV CSK 211/09, niepubl.

¹¹ Mała Encyklopedia Prawa, U. Kalina-Prasznic (red.), Warszawa 2005.

¹² Rozstrzygnięcie Wojewody Lubuskiego, zob. przypis 4.