

Maciej J. Nowak

Rozdział I. Prawne uwarunkowania obrotu nieruchomościami w gminie

1. Uwagi ogólne

Cywilnoprawne czynności podejmowane przez organy gminy wymagają uprzedniego wypracowania kompleksowej koncepcji, a następnie konsekwencji w jej realizacji. W niniejszym rozdziale szczególną uwagę zwrócono na kwestie związane z obrotem nieruchomościami publicznymi. Należy przez to rozumieć w szczególności:

- 1) zasady sprzedaży nieruchomości gminnych,
- 2) sytuacje, w których stosowany jest tryb przetargowy,
- 3) przypadki stosowania bezprzetargowego trybu zbywania nieruchomości,
- 4) określenie przesłanek dotyczących prawa pierwszeństwa oraz prawa pierwokupu nieruchomości,
- 5) zasad ustanawiania bonifikaty przy zbywaniu nieruchomości gminnych.

W celu kompleksowego ujęcia przedmiotowej problematyki w rozdziale I ujęte zostały również kwestie związane z dzierżawą i najmem nieruchomości gminnych (zwłaszcza w relacjach przy sprzedaży).

2. Podstawowe pojęcia dotyczące gminnego zasobu nieruchomości

Zgodnie z art. 24 GospNierU do gminnego zasobu nieruchomości należą nieruchomości, które stanowią przedmiot własności gminy i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste. Ponadto zalicza się tutaj również nieruchomości, których gmina jest użytkownikiem wieczystym.

Orzecznictwo

Zgodnie z art. 24 ust. 1 i 2 GospNierU nieruchomości stanowiące własność gminy i nieoddane w użytkowanie wieczyste, stanowią gminny zasób nieruchomości; mogą być przeznaczane na cele rozwojowe gmin i zorganizowaną działalność inwestycyjną, w szczególności na realizację budownictwa mieszkaniowego oraz związanych z tym budownictwem urządzeń infrastruktury technicznej, a także na realizację innych celów publicznych. Podejmując uchwałę, której konsekwencją będzie wyeliminowanie danej nieruchomości z gminnego zasobu nieruchomości, gmina wykonuje swoje zadania publicznoprawne, a zatem podejmuje czynności z zakresu administracji publicznej (wyr. WSA w Krakowie z 16.10.2009 r., II SA/Kr 876/08, Legalis).

Gminne zasoby nieruchomości mogą być wykorzystywane na różne cele związane z realizacją zadań gmin. Ustawodawca jako priorytetowe (co potwierdza powołana wyżej teza orzecznicza) wymienia zadania związane z budownictwem mieszkaniowym oraz związanych z tym budownictwem urządzeń infrastruktury technicznej. Ustawodawca nie wskazuje odgórnie jakiegoś konkretnego limitu powierzchni przeznaczanej na te cele. Przy zachowaniu priorytetowej rangi tych celów, zakres ich wykonania należy do uznania konkretnych władz gminnych. Zgodnie z art. 24 ust. 3 GospNierU podstawą tworzenia gminnych zasobów nieruchomości są studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin. Przedmiotowy przepis może o tyle budzić pewne wątpliwości, że w wielu sytuacjach studia nie są aktualne ani nie zawierają wszystkich niezbędnych informacji. Mając na uwadze powyższe, można wskazać, że powołany przepis określa studia jako „podstawę”, która jako zbiór informacji o nieruchomościach nie musi (a czasem nie może) być samodzielnie w tym kontekście brana pod uwagę.

Przykład

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego danej gminy zostało sporządzone kilkanaście lat temu i w tym czasie nie było aktualizowane. Oczywiście wymaga ono dostosowania, lecz nie budzi wątpliwości, że tego rodzaju akt planistyczny może stanowić podstawę dla gminnych zasobów nieruchomości w ograniczonym zakresie.

Gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje organ wykonawczy gminy, czyli wójt/burmistrz/prezydent miasta. Gospodarowanie sprowadzać się będzie m.in. do:

- 1) ewidencjonowania nieruchomości zgodnie z katastrzem nieruchomości,
- 2) zapewnianiem wyceny nieruchomości,
- 3) zabezpieczaniem nieruchomości przed zniszczeniem lub uszkodzeniem,
- 4) zbywaniem i nabywaniem nieruchomości,
- 5) wydzierżawianiem, wynajmowaniem i użyczeniem nieruchomości.

Ponadto ustawodawca w tym kontekście zwraca również uwagę na obowiązki dotyczące:

- 1) sporządzania planów wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości,
- 2) przygotowania opracowań geodezyjnoprawnych i projektowych,
- 3) dokonywania scaleń i podziałów nieruchomości,
- 4) wyposażania (w miarę możliwości) nieruchomości w niezbędne urządzenia infrastruktury technicznej.

**Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Pomorskiego
z 12.12.2014 r., NK-V.4131.136.2014.MA, Legalis**

Podejmowanie czynności z zakresu prawa cywilnego, np. w sprawie zawierania umów dzierżawy, należy do kompetencji wójta jako reprezentanta gminy, któremu nie można – bez wyraźnego upoważnienia ustawowego – narzucać elementów umowy i tym samym ograniczać obowiązującą swobodę umów.

Pewnym problemem może być czasem odróżnianie zakresu organu wykonawczego i organu stanowiąco-kontrolnego gminy. Przytoczona powyżej teza orzecznicza stanowi przykład tego, jak daleko mogą sięgać zróżnicowane koncepcje zakresu władztwa, występujące u różnych gminnych organów administracji publicznej. Trzeba więc podkreślić, że zakres czynności wchodzących w skład pojęcia „gospodarowanie” jest bardzo szeroki.

Dzierżawa, najem i użyczenie nieruchomości zawierane na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony wymagają zgody rady gminy. Podobna sytuacja wystąpi, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejną umowę wobec tej samej nieruchomości.

**Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego
z 10.3.2015 r., KN-I.4131.1.13.2015.8, Legalis**

W zakresie upoważnienia rady gminy do wydawania aktów prawa miejscowego co do zasad zarządu mieniem gminnym nie mieści się kompetencja do ustalenia stawek czynszu z tytułu dzierżawy w celu umieszczania reklam czy oznaczeń przedsiębiorcy. Gospodarowanie mieniem komunalnym należy bowiem do zadań organu wykonawczego, o czym przesądzają także przepisy art. 25 i 23 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 25 ust. 2 GospNierU i do tego organu należy ustalanie ceny za wydzierżawianie nieruchomości komunalnych. Tym samym wysokość opłaty za dzierżawę nie może być określana przez organ stanowiący w sposób sztywny w drodze aktu prawa miejscowego.

Orzecznictwo

Rada gminy nie ma kompetencji do wydania zgody na nieodpłatne udostępnienie nieruchomości gminnej na rzecz województwa, nawet w sytuacji gdy o podjęcie takiej uchwały wystąpił wójt (wyr. WSA w Olsztynie z 28.10.2014 r., II SA/Ol 901/14, Legalis).

Orzecznictwo

1. Przedmiotem uchwały podejmowanej na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a *in fine* SamGminU nie mogą być niewyodrębnione pomieszczenia stanowiące część składową budynku.
2. W sprawach innych niż wymienione w art. 18 ust. 2 SamGminU decyzje gospodarcze może podejmować wójt (burmistrz, prezydent miasta) (wyr. WSA w Lublinie z 20.7.2010 r., II SA/Lu 398/10, Legalis).

Na podstawie przytoczonych powyżej tez orzeczniczych można wskazać różne przykłady sytuacji, w których próby szerszej wykładni kompetencji rady gminy kończyły się ich zakwestionowaniem. W zakresie gospodarki nieruchomościami rada gminy nie ma więc

możliwości dodawania sobie kompetencji (nawet jeżeli wójt/burmistrz/prezydent miasta wyrażałby na to zgodę).

Zwrócić należy uwagę również na obowiązek organu wykonawczego (co najmniej raz w ciągu 3 lat) przygotowania planów wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości. Plany te muszą zawierać:

- 1) zestawienie powierzchni nieruchomości z zasobu,
- 2) zestawienie powierzchni nieruchomości gminnych oddanych w użytkowanie wieczyste,
- 3) prognozę udostępnienia nieruchomości z zasobu,
- 4) prognozę nabywania nieruchomości do zasobu,
- 5) prognozę poziomu wydatków związanych ze wskazanymi wyżej działaniami,
- 6) prognozę dotyczącą wysokości opłat uzyskanych przez gminę z tytułu użytkowania wieczystego oraz trwałego zarządu nieruchomości,
- 7) prognozę dotyczącą aktualizacji wskazanych powyżej opłat,
- 8) program zagospodarowania nieruchomości z zasobu.

W związku więc z gospodarowaniem gminnym zasobem nieruchomości obowiązkiem każdego wójta/burmistrza/prezydenta miasta jest wypracowanie szczegółowej koncepcji zagospodarowania zasobu, opartej na konkretnych danych. Warto również skoordynować treść planów z prowadzonymi równoległe w gminie analizami zmian w zagospodarowaniu przestrzennym (które również powinny być realizowane).

Ważne

Organ wykonawczy ma obowiązek co najmniej raz w ciągu 3 lat przygotowania planów wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości.

Przykład

Jeżeli w gminie w ostatnich latach w znaczącym zakresie uchwalano miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, to nowa sytuacja przestrzenna gruntów powinna znaleźć odzwierciedlenie w przygotowanych programach.

W analizowanym kontekście ważnym dla całościowej gospodarki nieruchomościami, podstawowym elementem jest przygotowanie przez organ wykonawczy gminy informacji o stanie mienia komunalnego. Obowiązek ten wynika z art. 267 ust. 1 pkt 3 FinPubU. Informacja ta powinna obejmować:

- 1) dane dotyczące przysługujących JST praw własności;
- 2) dane dotyczące:
 - a) innych niż własność praw majątkowych, w tym w szczególności o ograniczonych prawach rzeczowych, użytkowaniu wieczystym, wierzytelnościach, udziałach w spółkach, akcjach,
 - b) posiadania;
- 3) dane o zmianach w stanie mienia komunalnego, w zakresie określonym w pkt 1 i 2 tego wyliczenia, od dnia złożenia poprzedniej informacji;
- 4) dane o dochodach uzyskanych z tytułu wykonywania prawa własności i innych praw majątkowych oraz z wykonywania posiadania;
- 5) inne dane i informacje o zdarzeniach mających wpływ na stan mienia JST.

Przedmiotowa informacja obejmuje szerszy zakres niż same dane dotyczące nieruchomości. Jednak powinna być ona punktem odniesienia przy okazji opracowywania zarówno programów gospodarowania nieruchomościami, jak również konkretnych uchwał rady gminy, określających zasady gospodarowania oraz wyrażających indywidualne zgody na konkretne działania organowi wykonawczemu (np. uchwał rozszerzających prawo pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości).

3. Zasady nabywania, zbywania, obciążania, wydzierżawiania i wynajmowania nieruchomości gminnych

Przy okazji charakterystyki podstawowych kwestii warto zwrócić uwagę na art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a SamGminU. Zgodnie z nim rada gminy podejmuje uchwały w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących zasad:

- 1) nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości (obciążanie to ustanowienie użytkowania wieczystego i ograniczonych praw rzeczowych);
- 2) wydzierżawiania i wynajmowania nieruchomości na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony (o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej);
- 3) wydzierżawiania i wynajmowania nieruchomości, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość.

Warto podkreślić, że obciążeniem nieruchomości będzie również ustanowienie na niej służebności przesyłu.

Uchwała o samorządzie gminnym w zakresie odnoszącym się do zbywania obejmuje jedynie nieruchomości gruntowe gminy. Nie może dotyczyć więc ani innych niż gminne nieruchomości publicznych, ani gminnych nieruchomości niebędących gruntowymi (np. gminnych samodzielnych lokali mieszkalnych). W orzecnictwie zauważalne są różne oceny tego problemu, niemniej jednak ta powyżej przedstawiona wydaje się najbardziej zasadna.

W przypadku niepodjęcia przez radę gminy przedmiotowej uchwały każda z wyżej wymienionych czynności podejmowana przez wójta/burmistrza/prezydenta miasta będzie wymagała uchwały indywidualnej. Zgoda dotyczy konkretnej czynności – nie można jednak w jej ramach wówczas wskazywać, z kim konkretna umowa powinna zostać zawarta.

Orzecnictwo

Zgoda rady gminy określona w drodze uchwały może dotyczyć jedynie zawierania umów na czas oznaczony powyżej 3 lat lub na czas nieoznaczony oraz zawierania umów kolejnych po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość. Sytuacja, gdy po umowie zawartej na okres do 3 lat strony zawierają kolejne umowy dotyczące tej samej nieruchomości, prowadzi w istocie do tego, że okres, na który wynajęto lub wydzierżawiono nieruchomość, trwa dłużej niż 3 lata. Co prowadzi do wniosku, że zdanie drugie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a SamGminU należy interpretować, w kontekście kompetencji organów gminy, wyłącznie w ten

sposób, że kolejne umowy dotyczące tej samej nieruchomości powinny być traktowane tak, jak umowy zawierane na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata (wyr. WSA w Olsztynie z 12.1.2017r., II SA/OI 1364/16, Legalis).

Orzecznictwo

Zmiana celu umowy użytkowania wieczystego, czyli umowy trwającej minimum 40, a zwykle 99 lat, będzie taką czynnością prawną wobec nieruchomości, która przekracza zakres zwykłego zarządu mieniem komunalnym. Prawo użytkowania wieczystego, pozostawiając własność nieruchomości przy właścicielowi i silnie akcentując jego „celowość”, jest bowiem również prawem, za pomocą którego gmina może częściowo kształtować sposób korzystania z terenów stanowiących jej własność. Nie zawsze najważniejszym celem musi być wysokość opłaty, niejednokrotnie celem tym może być zagospodarowanie terenów w taki sposób, aby najlepiej służyły społeczności lokalnej (wyr. WSA w Krakowie z 3.10.2016 r., II SA/Kr 613/16, Legalis).

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z 10.2.2016 r., 5/2016, Legalis

Przepis 18 ust. 2 pkt 9 lit. a SamGminU daje radzie możliwość ustanowienia zasad z zakresu gospodarowania mieniem stanowiących wytyczne dla organu wykonawczego, który samodzielnie gospodaruje nieruchomościami, przestrzegając określonych w uchwale zasad. Jedynym ograniczeniem w procesie gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości jest konieczność uzyskania zgody rady gminy w sytuacji, gdy zasady takie nie zostały określone. W przypadku braku określenia przedmiotowych zasad, rada gminy ma jedynie kompetencje w przedmiocie wyrażania zgody na wymienione w przepisie 18 ust. 2 pkt 9 lit. a SamGminU czynności obrotu nieruchomościami. Rada miejska, zobowiązując organ wykonawczy przed podejmowaniem czynności z zakresu obrotu nieruchomościami do uzyskiwania opinii komisji rady miejskiej, wkracza w kompetencje burmistrza, opóźniając i paraliżując jego działania z zakresu obrotu nieruchomościami, jednym słowem ogranicza swobodę gospodarowania mieniem komunalnym, o której mowa w art. 30 ust. 2 pkt 3 SamGminU.

Rada gminy przy okazji podejmowania przedmiotowej uchwały nie może nakładać na nabywców dodatkowych obowiązków, w tym np. obowiązku ponoszenia kosztów związanych z wyceną nieruchomości. Przekracza bowiem w ten sposób zakres art. 18 ust. 2 SamGminU. Zasady dotyczące konkretnych czynności związanych z gospodarką nieruchomościami nie mogą również obejmować innych szczegółowych kwestii, które znajdują się dopiero w stosowanych umowach. Zastrzeżenie to obejmuje kwestie związane z przeznaczeniem zbywanej lub wdzierżawianej nieruchomości. W przedmiotowej uchwale rada gminy nie ma kompetencji do jego określania.

Przykład

Błędne byłoby postanowienie uchwały, że dana nieruchomość może zostać zbyta „wyłącznie na cele mieszkaniowe”.

Rada gminy nie ma również kompetencji do narzucania wójtowi/burmistrzowi/prezydentowi miasta szczegółowych zasad, w oparciu o które przeprowadzi przetarg, ani przesłanek ustalania czynszu dzierżawnego. Nie może też obejmować swoim zakresem czynności niewymienionych w SamGminU w tym kontekście, w tym użyczenia.

4. Przetarg i tryb bezprzetargowy przy sprzedaży nieruchomości gminnych

Najważniejszą czynnością podejmowaną w ramach gospodarowania nieruchomościami przez wójta/burmistrza/prezydenta miasta w większości gmin będzie sprzedaż nieruchomości. Co do zasady, odbywa się ona w formie przetargu.

Orzecznictwo

Zgodnie z art. 27 GospNierU sprzedaż nieruchomości albo oddanie jej w użytkowanie wieczyste wymaga zawarcia umowy w formie aktu notarialnego. W związku z powyższym sprzedaż nieruchomości może nastąpić jedynie w drodze umowy cywilnoprawnej, a więc sprawa ma charakter cywilnoprawny i z tych względów nie podlega kontroli sądowoadministracyjnej. Unormowania GospNierU w zakresie dotyczącym obrotu nieruchomościami Skarbu Państwa oraz JST regulują czynności cywilnoprawne w sposób szczególny w stosunku do ogólnych zasad określonych w KC (post. NSA z 20.6.2013 r., I OSK 1192/13, Legalis).

Z przytoczonej powyżej tezy orzeczniczej wynika konieczność dokonywania wyraźnego rozróżnienia pomiędzy czynnościami administracyjnymi i cywilnymi organów gminy. Te ostatnie nie podlegają kontroli sądów administracyjnych, nawet jeżeli w jakimś zakresie dotyczą celów publicznych.

Zgodnie z art. 35 GospNierU organ wykonawczy gminy ma obowiązek sporządzenia i podania do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do:

- 1) sprzedaży,
- 2) oddania w użytkowanie wieczyste,
- 3) oddania w najem lub dzierżawę (chyba że chodzi o umowę na czas oznaczony do 3 miesięcy).

Umieszczenie nieruchomości w wykazie jest traktowane jako wyrażenie oficjalnej woli przez gminę w zakresie dokonania konkretnej czynności prawnej (co ma konsekwencje związane chociażby z przyznanym niektórym podmiotom prawa pierwszeństwa w nabywaniu nieruchomości). Wykaz musi zostać wywieszony w siedzibie urzędu na okres 21 dni, a także – niezależnie od powyższego – zamieszcza się na stronach internetowych urzędu. Starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, przekazuje wykaz wojewodzie, w celu jego zamieszczenia na stronie podmiotowej wojewody w Biuletynie Informacji Publicznej przez okres 21 dni. Informację o zamieszczeniu wykazu właściwy organ podaje do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej o zasięgu obejmującym co najmniej powiat, na terenie którego położona jest nieruchomość.

Orzecznictwo

1. Skoro zarząd dzielnicy, sporządzając wykaz lokali przeznaczonych do zbycia, zobowiązany jest uzyskać w tym przedmiocie opinię rady dzielnicy, a ponadto wykaz taki powinien on w odpowiedniej formie opublikować, te same zasady powinny zatem być zachowane przy dokonywaniu zmiany uprzednio sporządzonych i opublikowanych wykazów. Nie do zaakceptowania jest bowiem w demokratycznym państwie prawnym sytuacja, w której przy podejmowaniu określonego aktu wymagane jest współdziałanie organów – wykonawczego i stanowiącego (w tym wypadku zarządu

dzielniczy i rady dzielniczy), a ingerencja w tak podjęty akt mogłaby już następować z pominięciem organu, który w ramach tego współdziałania wyraża swoją opinię.

2. Nie może być akceptowana sytuacja, w której określony akt władzy publicznej podlega promulgacji, w ściśle określonej przepisami formie i trybie, natomiast jego zmiana dokonywana już jest bez podania tego faktu do publicznej wiadomości. Taki stan rzeczy bowiem mógłby powodować brak pewności prawnej, spowodowanej funkcjonowaniem w przestrzeni publicznej informacji o przeznaczeniu określonego lokalu do sprzedaży (a więc zamiaru uszczuplenia o ten lokal gminnych zasobów mieszkaniowych), mimo że z tej sprzedaży został on w sposób faktyczny i prawny wyłączony, a więc gmina może w nim nadal realizować swoje zadania w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej (w sposób nietrwały) (wyr. WSA w Warszawie z 4.4.2013 r., I SA/Wa 2085/12, Legalis).

Wśród obowiązkowych elementów wykazu należy szczególną uwagę zwrócić na konieczność określenia „przeznaczenia i sposobu zagospodarowania nieruchomości”. Są to dwie odrębne kwestie. Jako przeznaczenie należy rozumieć określenie ogólnego celu, któremu dana nieruchomość ma służyć. Przez zagospodarowanie natomiast należy rozumieć konkretne jej wykorzystanie.

Przykład

Przeznaczenie może być mieszkaniowe. Zagospodarowanie to np. wzniesienie na nieruchomości konkretnego budynku.

Sam przetarg jest ogłaszany, organizowany i przeprowadzany przez właściwy organ – w gminie właściwego wójta/burmistrza/prezydenta miasta. Ogłoszenie o przetargu następuje po przedłożeniu do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości. Ustawodawca zastrzega, że nie może ono zostać wydane wcześniej niż po upływie:

- 1) 6 tygodni, licząc od dnia przedłożenia wykazu do publicznej wiadomości (w trakcie którego to terminu stosowne żądanie nabycia nieruchomości bez przetargu mogą zgłosić osoby, którym przysługuje roszczenie o nabycie nieruchomości oraz byli właściciele tych nieruchomości lub ich spadkobiercy, jeżeli własność nieruchomości utracono przed 5.12.1990 r.);
- 2) 21 dni, licząc od otrzymania bezpośredniego zawiadomienia o zamiarze zbycia nieruchomości przez ich najemców, jeżeli najem dotyczy lokali mieszkalnych i jest zawarty na czas nieoznaczony.

Przed ogłoszeniem przetargu obowiązkiem organu wykonawczego gminy jest bowiem rozpatrzenie złożonych wniosków o nabycie nieruchomości z pominięciem trybu przetargowego. O konsekwencjach ewentualnych zaniechań ze strony organu napisano w dalszej części rozdziału. W tym miejscu natomiast należy zwrócić uwagę na wymagany zakres ogłoszenia dotyczącego przetargu. Jest on określony w art. 38 ust. 2 GospNierU.

Orzecznictwo

Brak jest ustawowych zakazów zastrzeżenia w ogłoszeniu o przetargu na zbycie nieruchomości klauzuli unieważnienia przetargu bez podania przyczyn, jednak zasadność skorzystania z tej klauzuli nie może być dowolna i podlega ocenie przez pryzmat zasad współżycia społecznego (wyr. SN z 21.10.2005 r., III CK 73/05, Legalis).

Ogłoszenie o przetargu może zawierać ponadto niewskazane wprost przez ustawodawcę elementy, jednak – jak wskazano w przytoczonej tezie orzeczniczej – nie można zamieszczać w ogłoszeniach elementów sprzecznych z zasadami współżycia społecznego. Ocena niniejszej kwestii wiązać się będzie w tym kontekście przede wszystkim z naruszeniem ewentualnej równości potencjalnych nabywców nieruchomości, w tym braku szerszych obiektywnych warunków dla zachowania tej równości w różnych przypadkach.

Przykład

Rażącym błędem byłoby wskazanie w ramach ogłoszenia potencjalnego nabywcy nieruchomości.

Odwołanie ogłoszonego już przetargu możliwe jest jedynie z ważnych powodów, przy jednoczesnym podaniu informacji o tych powodach do publicznej wiadomości. Do grupy „ważnych powodów” można przede wszystkim zaliczyć:

- 1) konieczność zrealizowania zadań danego podmiotu publicznego – przy wykorzystaniu przedmiotowej nieruchomości,
- 2) niezbędność danej nieruchomości na cele publiczne,
- 3) realna groźba rażącej straty, która byłaby skutkiem przeprowadzenia przetargu.

Przy określaniu „ważnych powodów” nie można jednak poprzestać na określaniu ich w ogólny sposób. Niezbędne byłoby bowiem również odniesienie ich do konkretnej sprawy i jej konkretnych uwarunkowań.

Przykład

Ważnym powodem odwołania przetargu może być nagła potrzeba zlokalizowania na nieruchomości urządzeń przesyłowych.

W analizowanym kontekście należy również zwrócić uwagę na cele poszczególnych rodzajów przetargów. I tak:

- 1) celem przetargu ustnego jest uzyskanie najwyższej ceny,
- 2) celem przetargu pisemnego jest wybór najkorzystniejszej oferty.

Oznacza to więc, że przy przetargu pisemnym mogą być brane pod uwagę również inne – poza ceną – kryteria. Ustawodawca dopuszcza także możliwość organizacji przetargu ograniczonego, „jeżeli warunki przetargowe mogą być spełnione tylko przez ograniczoną liczbę osób”. Niewątpliwie celem wprowadzenia tej instytucji jest pewne uproszczenie i przyspieszenie dokonania transakcji.

Orzecznictwo

W art. 40 ust. 2a GospNierU ustawodawca, wprowadzając możliwość przeprowadzenia przetargu ograniczonego, nie unormował precyzyjnie katalogu przypadków, w których dopuszczalne jest jego przeprowadzenie. Zatem według normy art. 40 GospNierU organizator przetargu posiada swobodę decydowania o formie ograniczonego lub nieograniczonego przetargu, realizowaną poprzez odpowiednie ukształtowanie warunków przetargowych. Regulując zasady sprzedaży części mienia komunalnego, rada gminy może dookreślić tenże katalog przypadków dopuszczalności przeprowadzenia przetargu ograniczonego, np. poprzez wskazanie dla organizatora przetargu pewnych źródeł ograniczenia powszechności przetargu. Nie uszczupli to kompetencji organu zarządzającego, ponieważ pewne ograniczenie zakresu swobody decydowania o formie przetargu nie ma wpływu na fakt, iż pozostanie on organizatorem przetargu, a zatem podmiotem, który

podejmuje i dokonuje czynności przewidziane w ustawie oraz w przepisach wykonawczych, pozostając również stroną umowy sprzedaży zawieranej w trybie przetargu (wyr. WSA w Gdańsku z 14.1.2009 r., II SA/Gd 191/08, Legalis).

**Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego
z 10.7.2015 r., KN-I.4131.1.244.2015.8, Legalis**

Organ stanowiący gminy nie jest władny do decydowania o formie przetargu, te kompetencje zastrzeżone są bowiem dla organu wykonawczego gminy.

Przetarg ograniczony nie może być jednak zorganizowany w taki sposób, aby nieformalnie faworyzować któregoś z potencjalnych nabywców. Gdyby tak było, stanowiąc to będzie przesłankę dla zaskarżenia wyników przetargu przez uczestników przetargu do wojewody.

Bardzo istotne są również obowiązki organu po przeprowadzeniu przetargu. W ciągu 21 dni organizator przetargu (organ wykonawczy gminy) ma wówczas obowiązek zawiadomić nabywcę nieruchomości o:

- 1) miejscu zawarcia umowy,
- 2) terminie zawarcia umowy, który nie może być krótszy niż 21 dni od dnia rozstrzygnięcia.

Orzecznictwo

Wymóg sprzedaży nieruchomości przez gminę w drodze przetargu powoduje bezskuteczność cofnięcia oświadczenia woli o odstąpieniu od zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości, wywołanego przyczynami zawinionymi przez wyłonionego nabywcę (wyr. SN z 24.3.2010 r., V CSK 298/09, Legalis).

Orzecznictwo

Realizacja przez organizatora przetargu, zorganizowanego na zasadach art. 37–42 GospNierU oraz PrzetargR, przyznanego mu w art. 41 GospNierU uprawnienia do odstąpienia od umowy i zatrzymania wadium, otwiera uczestnikowi przetargu, który wygrał przetarg, możliwość wystąpienia z roszczeniem na podstawie art. 64 KC i art. 1047 KPC o nakazanie właścicielowi nieruchomości złożenia oświadczenia woli niezbędnego do zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości (wyr. SN z 30.1.2009 r., II CSK 437/08, Legalis).

Przedmiotowe orzeczenia dotyczą sytuacji, w której osoba ustalona jako nabywca nieruchomości bez usprawiedliwienia nie przystępuje do zawarcia umowy w miejscu i czasie wskazanym w zawiadomieniu. Wówczas organizator przetargu może (lecz nie musi) odstąpić od zawarcia umowy i zatrzymać wpłacone przez uczestnika przetargu wadium. Trzeba jednak pamiętać, że przyjęcie konkretnej oferty nie jest równoznaczne z zawarciem umowy, lecz stanowi podstawę dla kierowania skutecznego roszczenia o zawarcie umowy. Skutków takich nie wywołuje również podpisanie protokołu przetargu.

Orzecznictwo

Realizacja przez organizatora przetargu przyznanego mu przepisem art. 41 ust. 2 GospNierU uprawnienia do odstąpienia od umowy i zatrzymania wadium otwiera uczestnikowi, ustalonemu

jako wygrywający przetarg nabywca, drogą sądową do wystąpienia z roszczeniem na podstawie art. 64 KC i art. 1047 KPC o nakazanie właścicielowi nieruchomości złożenia oświadczenia woli niezbędnego do zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości, w sytuacji gdy kwestionuje on zaistnienie przesłanek do odstąpienia od umowy. Nieprzystąpienie nabywcy do zawarcia umowy, aby uchylało uprawnienie organizatora przetargu z art. 41 ust. 2 GospNierU, musi być usprawiedliwione obiektywnie, a nie tylko subiektywnym przeświadczeniem podmiotu uprawnionego, gdyż cechą charakterystyczną postępowania przetargowego, i jego wyników, jest jego przejrzystość, wyłączenie możliwości preferowania określonego podmiotu, a do tego w istocie zmierza przesunięcie terminu, czy działanie w kierunku odroczenia w ten sposób zapłaty ceny (wyr. SA w Katowicach z 18.12.2012 r., V ACa 609/12, Legalis).

5. Bezprzetargowe zbycie nieruchomości publicznej

Kolejną kwestią, na którą należy zwrócić uwagę, jest możliwość zastosowania bezprzetargowego trybu zbycia nieruchomości. Poniżej zwrócono uwagę przede wszystkim na kluczowe problemy prawne dotyczące trybu bezprzetargowego (kwestie związane z prawem pierwszeństwa przy sprzedaży nieruchomości omówiono w osobnych podrozdziałach).

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z 24.6.2015 r., NK-N.4131.76.4.2015.RJ1, Legalis

Tryb, w jakim zbywane są nieruchomości, został określony w art. 37 ust. 1, 2 i 3 GospNierU. Ustawodawca postanowił, że podstawowym trybem zbycia nieruchomości jest przetarg. Natomiast przypadki, kiedy może nastąpić bezprzetargowe zbycie nieruchomości, zostały określone w art. 37 ust. 2 i 3 GospNierU. Powyższe oznacza, że Rada nie jest władna do wskazywania przypadków, kiedy nastąpi zbycie w formie przetargu, a kiedy w formie bezprzetargowej. Kompetencje w tym zakresie – odnośnie do ustalenia właściwego trybu zbycia nieruchomości – posiada wójt, czyli, zgodnie z art. 25 ust. 1 GospNierU, organ właściwy do gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości.

Orzecznictwo

Uprawnienia rady wynikające z art. 37 ust. 4 GospNierU ograniczają się do wyrażenia zgody na odstąpienie od przetargowego trybu w konkretnym, zindywidualizowanym przypadku wskazanym we wniosku organu wykonawczego. Jeśli wniosek dotyczy odstąpienia od przetargowego trybu w przypadku więcej niż jednego rodzaju umowy (np. najmu i dzierżawy), to uchwałą można wyrazić zgodę co do tych różnych umów. Musi być ona jednak skonkretyzowana w akcie prawnym o charakterze indywidualnym, skierowanym do indywidualnego adresata. Zatem, w sytuacji gdy organ wykonawczy gminy zdecyduje o celowości odstąpienia od obowiązku zachowania przetargowego trybu zawierania umów, co leży w jego wyłącznej kompetencji, wówczas zobowiązany jest uzyskać zgodę rady (wyr. WSA w Olsztynie z 24.2.2015 r. II SA/OI 1365/14, Legalis).

Zgodnie z art. 37 ust. 2 pkt 6 GospNierU zbycie następuje w formie bezprzetargowej, jeżeli przedmiotem zbycia jest nieruchomość lub jej część, jeśli mogą one poprawić warunki zagospodarowania nieruchomości przyległej:

- 1) stanowiącej własność lub oddanej w użytkowanie wieczyste osobie, która zamierza tę nieruchomość lub jej część nabyć;
- 2) jeżeli nie mogą być zagospodarowane jako odrębne nieruchomości.

Orzecznictwo

Warunku braku możliwości zagospodarowania jako odrębnej nieruchomości nie można sprowadzać tylko do niedopuszczalności wzniesienia samodzielnych lub trwałych obiektów budowlanych. Nie ulega bowiem wątpliwości, że taka zabudowa nie stanowi jedynego sposobu wykorzystania danej nieruchomości. Formami zagospodarowania nieruchomości publicznych, zgodnie z GospNierU, są m.in. umowy zbycia czy inne umowy o udostępniania takich nieruchomości do ich wykorzystania. W konsekwencji, stosownie do art. 37 ust. 2 pkt 6 GospNierU źródłem możliwości zagospodarowania nieruchomości lub jej części w inny sposób niż przez bezprzetargową sprzedaż na rzecz właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości przyległej może być brak chętnych do zawarcia powołanych umów dotyczących danej nieruchomości, a dowodem braku możliwości zagospodarowania, może być przeprowadzona z wynikiem negatywnym sprzedaż takiej nieruchomości (wyr. WSA w Olsztynie z 24.11.2015 r., II SA/Ol 1043/15, Legalis).

Bezprzetargowa sprzedaż nieruchomości w analizowanym przypadku może więc wystąpić w zróżnicowanych przypadkach i – jak wskazano w powyżej powołanym orzeczeniu – do jej przesłanek można zaliczyć nie tylko sam brak zabudowy konkretnej nieruchomości, lecz także konkretną sytuację na rynku nieruchomości (która przecież w praktyce może być w sposób zróżnicowany oceniana).

Warto zwrócić uwagę na jeszcze jedną z przesłanek umożliwiających zastosowanie trybu bezprzetargowego. Obejmuje ona sytuację, kiedy przedmiotem zbycia jest udział w nieruchomości, a zbycie następuje na rzecz innych współwłaścicieli nieruchomości.

Orzecznictwo

Okoliczność, że działka w związku z wyodrębnieniem z budynku części lokali ma kilku właścicieli, nie stanowi jakiegokolwiek przeszkody w możliwości bezprzetargowego zbycia działki tylko na rzecz dwóch współwłaścicieli, tym bardziej gdy jej współwłaścicielem jest także gmina (wyr. WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 22.12.2016 r., II SA/Go 851/16, Legalis).

Należy odróżnić od siebie możliwość zbycia nieruchomości w formie bezprzetargowej oraz prawo pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości. Współwłaściciele nieruchomości nie mają przyznanego prawa pierwszeństwa w nabyciu innych udziałów we współwłasności. Organy gminy mogą dokonać zbycia udziału innym podmiotom, bez kontaktowania się w tej sprawie ze współwłaścicielami nieruchomości. Jeżeli jednak zdecydują się na ich wybór – możliwy jest tryb bezprzetargowy. Gdy współwłaścicieli jest więcej, można również pomyśleć o przetargu ograniczonym tylko do nich.

Przykład

Współwłaścicielami nieruchomości poza gminą są Leszek Nowak oraz Zofia Ligarska. Gmina może zarówno ogłosić przetarg dla wszystkich zainteresowanych, jak również przeprowadzić przetarg ograniczony do współwłaścicieli. Może również zbyć udział w nieruchomości tylko jednemu ze współwłaścicieli.

W praktyce gmin szerszej analizy wymaga możliwość poszerzenia przesłanek bezprzetargowego zbycia nieruchomości przez radę gminy. Zgodnie z art. 37 ust. 3 GospNierU

rada gminy może w drodze uchwały zwolnić z obowiązku zbycia w drodze przetargu nieruchomości przeznaczone pod:

- 1) budownictwo mieszkaniowe,
- 2) realizację urządzeń infrastruktury technicznej,
- 3) realizację innych celów publicznych.

Warunkiem jest, aby cele te były realizowane przez podmioty, dla których są to jednocześnie cele statutowe i których dochody przeznacza się w całości na działalność statutową. Kolejne przesłanki możliwości wyłączenia trybu przetargowego są następujące i dotyczą nieruchomości:

- 1) oddanych w dzierżawę albo użytkowanie, jeżeli o nabycie nieruchomości ubiega się osoba, która dzierżawi albo użytkuje nieruchomość nieprzerwanie przez co najmniej 10 lat, a nieruchomość została zabudowana na podstawie zezwolenia na budowę lub zabudowa została zalegalizowana zgodnie z procedurami przewidzianymi w odrębnych przepisach;
- 2) w stosunku do których wygasło użytkowanie wieczyste na skutek upływu okresu ustalonego w umowie lub decyzji administracyjnej, jeżeli o nabycie nieruchomości ubiega się dotychczasowy użytkownik wieczysty nieruchomości albo jego spadkobierca.

**Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego
z 9.7.2015 r., NPII.4131.1.254.2015, Legalis**

Przepis art. 37 ust. 2 i 3 GospNierU w sposób enumeratywny wymienia przypadki przeniesienia prawa własności nieruchomości, w których własność ta może być zbyta w formie bezprzetargowej. Bezprzetargowe zbywanie nieruchomości ma charakter wyjątkowy, a przepisy (bezwzględnie obowiązujące) dopuszczające taką możliwość – podlegają ścisłej wykładni. Rozszerzanie czy zawężanie ich poprzez tworzenie aktem podstawowym dodatkowego uszczegółowionego katalogu przypadków bezprzetargowego trybu zawierania umowy sprzedaży nieruchomości jest niedopuszczalne i stanowi istotne naruszenie prawa.

Orzecznictwo

W art. 37 ust. 3b GospNierU została przyjęta ważna zasada, że możliwości odstąpienia od przetargu nie stosuje się, w przypadku gdy o nabycie nieruchomości ubiega się więcej niż jeden podmiot. Wyłączenie stosowania tego przepisu przy zawieraniu umów, o których mowa w ust. 4 art. 37 GospNierU, prowadziłyby do rezultatu, iż w przypadku ubiegania się o zawarcie umowy przez kilka podmiotów, wyboru podmiotu, z którym zostanie zawarta umowa dokonywałby organ gminy bez stosowania jakichkolwiek kryteriów ustawowych. Umowa mogłaby być zawarta nie z tym podmiotem, który proponuje najkorzystniejsze dla gminy warunki, ale z podmiotem, który zostanie wyłoniony w sposób arbitralny. Nie ma więc wystarczających racji, aby przyjąć, iż przepisu art. 37 ust. 3 GospNierU nie stosuje się odpowiednio przy zawieraniu umów, o których mowa w art. 37 ust. 4 GospNierU (por. wyr. WSA w Poznaniu z 3.12.2009 r., IV SA/Po 763/09, Legalis).

Na szczególne podkreślenie zasługuje to, że drugie z wymienionych orzeczeń (IV SA/Po 763/09) straciło aktualność. Obecnie bowiem z art. 37 ust. 3a GospNierU wystarczającą przesłanką będzie legalność wzniesionych na nieruchomości obiektów budowlanych i okres jej dzierżawy. Warto również wskazać, że jedyną dopuszczalną formą zbycia nieruchomości gminnej na rzecz dzierżawcy jest jej sprzedaż. Uchwała w tym zakresie ma

charakter indywidualny, lecz nie jest rozstrzygnięciem indywidualnym. Nie dotyczy bowiem konkretnego podmiotu (który w uchwale nie może zostać wskazany), lecz samego wyrażenia zgody na pominięcie trybu przetargowego. Niemniej jednak w przypadku każdej nieruchomości takie zwolnienie jest potrzebne – błędem byłoby podjęcie uchwały dokonującej zwolnień niejako *in blanco*.

Przykład

Błędem byłoby ogórne wyrażenie zgody na bezprzetargowe zbycie nieruchomości na rzecz wszystkich dzierżawców nieruchomości gminnych.

Rada gminy może również w formie uchwały wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego zawarcia umów najmu, dzierżawy na czas nieoznaczony lub oznaczony dłuższy niż 3 lata.

Orzecznictwo

Z przepisu art. 37 ust. 4 GospNierU wynika generalna zasada, iż przy zawieraniu umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na okres do 3 lat nie obowiązuje tryb przetargowy, ten bowiem obowiązuje do zawierania tych umów na czas dłuższy niż 3 lata. Przepis ten przesądza o obowiązku przetargu zarówno co do nieruchomości samorządowych, jak i skarbowych przy oddawaniu ich w użytkowanie, najem lub dzierżawę. Odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów wymaga indywidualnej zgody wojewody, rady lub sejmiku. Rada gminy, na podstawie art. 37 ust. 4 GospNierU, może wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony nieruchomości stanowiącej własność gminy tylko w przypadkach określonych w art. 37 ust. 3 GospNierU (wyr. WSA w Lublinie z 3.12.2009 r., II SA/Lu 586/09, Legalis).

Można tu zauważyć, że powyższy przepis nie upoważnia do niczym nieograniczonego decydowania przez radę gminy w zakresie odstąpienia od zasady zawierania umów w trybie przetargowym. Stanowiłoby to naruszenie art. 37 ust. 4 GospNierU. Również w tym przypadku zgoda rady gminy na odstąpienie od trybu przetargowego musi być zindywidualizowana i dotyczyć konkretnej nieruchomości (a nie konkretnego nabywcy). Uchwała powinna stanowić odpowiedź na stosowny wniosek ze strony organu wykonawczego gminy. Odmienne założenie, związane z możliwością wydawania na tym etapie uchwał o charakterze abstrakcyjnym i generalnym prowadziłyby w tym zakresie do utraty przez radę gminy funkcji kontrolnej.

6. Bonifikata przy nabywaniu nieruchomości gminnych

Poza prawem pierwszeństwa do nieruchomości, ważną instytucją zawartą w GospNierU jest bonifikata przy sprzedaży nieruchomości. W pewnych sytuacjach, gdy znajduje zastosowanie tryb bezprzetargowy w zakresie zbycia nieruchomości (obejmuje to również przypadki, gdy najemca ma prawo pierwszeństwa), wójt/burmistrz/prezydent miasta może na podstawie uchwały rady gminy udzielić bonifikaty. Sąd Najwyższy zaznaczył, że zgoda odpowiedniego organu, która jest określona w art. 68 ust. 2 GospNierU, ma charakter indywidualny. Oznacza to, że w sensie przedmiotowym (niezależnie od czasu jej podjęcia) odnosić się będzie do danej czynności prawnej. Jednak czym innym jest sam

sposób wyrażenia zgody – właśnie wyrażany w wyniku podjęcia stosownej uchwały rady gminy dotyczącej bonifikaty (zob. post. SN z 14.10.2010 r., III CZP 60/10, Legalis). Sama cena nieruchomości sprzedawanej przez gminę uzależniona jest od jej wartości rynkowej, ustalonej przez rzeczoznawcę majątkowego. Każda różnica w tym zakresie będzie stanowić bonifikatę (zob. wyr. SA w Szczecinie z 6.3.2013 r., I ACa 863/12, Legalis).

Przykład

Bonifikata może wynosić zarówno 1%, jak też 99% wartości nieruchomości.

Wysokość bonifikaty zależy od uznania określonych organów (przede wszystkim – rady gminy). Ustawodawca wskazuje szczegółowo cele i przesłanki, które mogą być związane z powyższą sytuacją. Są to m.in.:

- 1) cele mieszkaniowe – ustawodawca ma tutaj na myśli zarówno przeznaczenie nieruchomości na budownictwo mieszkaniowe, jak również nieruchomości zabudowane, na których założony cel może być od razu realizowany;
- 2) cele związane z realizacją urządzeń infrastruktury technicznej;
- 3) sprzedaż nieruchomości jako lokalu mieszkalnego;
- 4) sprzedaż nieruchomości na rzecz spółdzielni mieszkaniowych w związku z ustanowieniem odrębnej własności lokali lub w związku z przeniesieniem własności lokali lub domów jednorodzinnych.

Są to sytuacje, które w różnym stopniu w wymiarze faktycznym mogą wywierać wpływ na prawa najemców lokali. Oczywiście najważniejszym zagadnieniem z punktu widzenia analizowanych kryteriów będzie prawo najemców lokali mieszkalnych do bonifikaty. Wskazane przepisy sprowadzają się w znaczącym stopniu do ułatwienia zakupu lokalu przez najemcę, dla którego pomieszczenie to stanowi centrum życiowe (zob. wyr. SA w Łodzi z 18.1.2013 r., I ACa 1035/12, Legalis). W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że w przypadku gdy bonifikata jest ustanawiana w ramach sprzedaży lokalu mieszkalnego, obejmuje ona jego cenę, w tym wartość udziału w prawie własności gruntu lub (gdy udział obejmuje prawo użytkowania wieczystego) pierwszą opłatę z tytułu użytkowania.

Orzecznictwo

Szczegółowe warunki związane z udzielaniem bonifikat wraz z wysokością stawek procentowych powinny zostać określone w uchwale rady gminy. W orzecznictwie odniesiono się również do skutków podatkowych związanych z ustanowieniem bonifikaty. Naczelny Sąd Administracyjny potwierdził, że nie tylko upust udzielony na podstawie przepisów GospNierU, lecz także wynikający bezpośrednio z uchwały rady gminy jest zwolniony z podatku dochodowego (zob. wyr. NSA z 23.8.2012 r., II FSK 129/11, Legalis).

Orzecznictwo wielokrotnie odnosiło się do kwestii związanych z ustanowieniem bonifikaty na rzecz najemców lokali mieszkalnych. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że zasada pierwszeństwa najemcy w nabyciu lokalu mieszkalnego, przewidziana w GospNierU, oraz przywilej nabycia lokalu z zastosowaniem bonifikaty funkcjonują z woli ustawodawcy. W związku z powyższym ograniczenie przez ustawodawcę stosowania powyższych rozwiązań do określonych w ustawie podmiotów trzeba traktować jako wyraz określonej polityki państwa, a nie przejaw dyskryminacji (zob. wyr. NSA z 7.10.2008 r., I OSK 910/08, Legalis). *Ratio legis* przepisu przyznającego bonifikatę po-

lega na ułatwieniu zakupu lokalu przez najemcę, dla którego lokal ten stanowi centrum życiowe. Ma on uzyskać w ten sposób stabilne zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych (zob. wyr. SA w Poznaniu z 23.9.2010 r., I ACa 684/10, Legalis). Bonifikata będzie również stanowić formę pomocy publicznej, udzielanej przez gminę członkom lokalnej społeczności.

Przykład

Celem bonifikaty może być np. wsparcie lokalnego rynku mieszkaniowego.

Orzecznictwo

Cel upustu, polegający na umożliwieniu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, musi być brany pod uwagę także przy okazji określania istoty roszczenia o zwrot jej równowartości. Intencją ustawodawcy było doprowadzenie do sytuacji, w której bonifikata nie będzie wykorzystywana w sposób sprzeczny z celem założonym przez ustawodawcę (zob. wyr. SA w Szczecinie z 24.1.2013 r., I ACa 791/12, Legalis).

7. Zwrot bonifikaty

Bonifikata obwarowana jest konsekwencjami niedotrzymania przez nabywcę nieruchomości warunków związanych z jej ustanowieniem. Przy okazji sprzedaży lokalu nie można bowiem wprowadzać warunków w zakresie wykonywania prawa własności (zwłaszcza jeśli chodzi o możliwość odebrania tego prawa przez poprzedniego właściciela). To właśnie ustanawiana niezależnie (obok samej sprzedaży) bonifikata powinna gwarantować realizację założonego przez ustawodawcę celu. Także zmiana przeznaczenia wykorzystania nabytej nieruchomości lub jej sprzedaż przez nabywcę będzie się wiązała z obowiązkiem dokonania zwrotu upustu. W ciągu:

- 1) 5 lat – w przypadku nieruchomości stanowiącej lokal mieszkalny,
 - 2) 10 lat – w przypadku pozostałych nieruchomości
- nie można dokonać sprzedaży ani zmiany przeznaczenia lokalu.

Organ gminy ma obowiązek (a nie tylko możliwość) żądania zwrotu bonifikaty we wskazanych przypadkach (zob. wyr. SA w Poznaniu z 23.9.2010 r., I ACa 684/10, Legalis). Konieczność zwrotu równowartości upustu ma stanowić swoistą formę presji na nabywcę nieruchomości. W ten sposób uzyskuje on świadomość, że niewykorzystywanie przez niego lokalu w sposób ustalony w ramach umowy z gminą nie spowoduje – co prawda – odebrania prawa własności, lecz będzie skutkował konsekwencjami finansowymi. Osoby, wobec których kierowane jest z powyższego tytułu roszczenie o zwrot bonifikaty, są w niezgodzie z zasadami współżycia społecznego i nie mogą skutecznie zwalczać prawa do dochodzenia zwrotu upustu na podstawie art. 5 KC, określającego kryteria związane z zasadami współżycia społecznego (zob. wyr. SA w Warszawie z 7.5.2013 r., I ACa 1443/12, Legalis).