

ADMINISTRACJA / SCIENCE OF ADMINISTRATION

MARCIN RADZIŁOWICZ

PROCESY TWORZENIA GMINNEGO ZASOBU NIERUCHOMOŚCI

Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym do zadań własnych gminy należą m.in. sprawy dotyczące gospodarki nieruchomościami (art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹, dalej: u.s.g.), gminnego budownictwa mieszkaniowego (art. 7 ust. 1 pkt 7 u.s.g.), utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych (art. 7 ust. 1 pkt 15 u.s.g.). Oznacza to, że w kręgu zainteresowania gmin znajdują się także szeroko rozumiane zagadnienia obejmujące nieruchomości. Ustawy szczegółowe doprecyzowują zakres, w jakim poszczególne jednostki samorządowe realizują zadania związane z nieruchomościami.

Istotną kwestią jest wskazanie sposobu tworzenia gminnego zasobu nieruchomości. Dzięki temu przedstawieniu można uzyskać odpowiedź na pytanie, w jaki sposób samorząd gminny staje się właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości. Ze względu na to, że każda podstawowa jednostka samorządu terytorialnego posiada zasób nieruchomości, procesy jego powstawania odgrywają zasadniczą rolę.

1. Gminny zasób nieruchomości – podstawowe pojęcia

Do jednego z podstawowych pojęć prawnych zaliczyć można rzeczy. Zgodnie z przepisami Kodeksu cywilnego – mogą być nimi tylko przedmioty materialne (art. 45 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny², dalej: k.c.). W cywilistycznej klasyfikacji rzeczy można podzielić na ruchome (ruchomości) i rzeczy nieruchome (nieruchomości). Brak jest kodeksowej definicji pojęcia ruchomości, a ponieważ przedstawiony podział ma charakter rozłączny, można przyjąć, że rzecz, która nie jest nieruchomością, stanowi rzecz ruchomą. Definicja nieruchomości wynika z art. 46 § 1 k.c. oraz uregulowań, które zawarto w innych

MARCIN RADZIŁOWICZ, prawnik, teolog, dr historii państwa i prawa, sekretarz Miasta Elku;
e-mail: marcin.radzilowicz@gmail.com.

¹ Dz.U. z 2013 r., poz. 594, t.j., ze zm.

² Dz.U. z 2014 r., poz. 121, t.j., ze zm.

przepisach prawach³, w tym np. ustawie z 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece⁴, ustawie z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne⁵ czy ustawie z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁶ (dalej: u.g.n.).

Według cywilistycznej definicji nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej, stanowiąc 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 (art. 46 § 1 k.c.). Oznacza to, że można wyróżnić:

- nieruchomości gruntowe jako części powierzchni ziemskiej wyodrębnione przez granice przestrzenne;
- nieruchomości budynkowe, stanowiące część składową gruntu, a zatem zgodnie z zasadą *superficies solo cedit*⁷, nie mogą być przedmiotem odrębnej własności i innych praw rzeczowych⁸;
- nieruchomości lokalowe, których podstawę ustanowienia reguluje głównie ustawa z 24 czerwca 1994 r. o własności lokali⁹, pozwalająca na ustanowienie odrębnej własności lokalu w niemal każdym budynku, bez względu na rodzaj własności danego budynku.

Tak rozumiane nieruchomości stanowią podstawę funkcjonowania gospodarki rynkowej. Jednak gospodarowanie nimi wymaga swobodnego władania własnością. Ustrój funkcjonujący w Rzeczypospolitej przed 1990 r. nie pozwalał na realizację tego prawa. Dopiero nowelizacja ustawy z 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości¹⁰ przyniosła przełomowe zmiany dla polskiego rynku nieruchomości, znosząc m.in. ceny urzędowe nieruchomości i wprowadzając obowiązkowe przetargi na zbycie nieruchomości komunalnych i Skarbu Państwa¹¹.

Na powstanie gminnego zasobu nieruchomości miały zatem wpływ przeobrażenia ustrojowe, które z jednej strony wiązały się z odrodzeniem samorządu terytorialnego w jego gminnej postaci, a z drugiej – całokształt ówczesnego ustawodawstwa wdrażającego w życie zasady społecznej gospodarki rynkowej. Chociaż terenowe organy administracji państwowej tworzyły zasoby gruntów na cele zabudowy, to jednak państwo – w jego scentralizowanej formie – pozosta-

³ E. Kucharska-Stasiak, *Nieruchomość w gospodarce rynkowej*, Warszawa 2006, s. 13–14.

⁴ Dz.U. z 2013 r., poz. 707, t.j., ze zm.

⁵ Dz.U. z 2010 r., Nr 193, poz. 1287, t.j., ze zm.

⁶ Dz.U. z 2014 r., poz. 518, t.j., ze zm.

⁷ Nieruchomość budynkowa może stanowić przedmiot odrębnej własności tylko na mocy przepisów szczególnych – jako wyjątek od *superficies solo cedit*. Przykładem jest budynek posadowiony na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste. Szerzej: R. Strzelczyk, *Prawo nieruchomości*, Warszawa 2014, s. 3–4.

⁸ Definicję budynku znaleźć można np. w ustawie z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2013 r. poz. 1409, t.j. ze zm.), zgodnie z którą, to obiekt budowlany, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach (art. 3 pkt 2).

⁹ Dz.U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903, t.j., ze zm.

¹⁰ Dz.U. z 1990 r. Nr 79, poz. 464.

¹¹ I. Foryś, *Obrót nieruchomościami jako podsystem rynku nieruchomości*, w: *Obrót nieruchomościami*, red. I. Foryś, Warszawa 2009, s. 18.

wało właścicielem nieruchomości. Z dniem 5 grudnia 1990 r., tj. w dniu wejścia w życie wspomnianej noweli, zniesiono np. podział na jednostki gospodarki uspołecznionej oraz uwłaszczono z mocy prawa przedsiębiorstwa państwowe. W ten sposób gminy i komunalne osoby prawne zostały niejako zmuszone do racjonalnego gospodarowania własnym zasobem nieruchomości¹².

Obecnie obowiązująca definicja zasobu nieruchomości, zawarta w art. 4 pkt 2 u.g.n., określa, że zasób tworzą nieruchomości, które stanowią przedmiot własności Skarbu Państwa, gminy, powiatu lub województwa i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego Skarbu Państwa, gminy, powiatu lub województwa. Na mocy ustawy powstały pierwotnie zasoby nieruchomości Skarbu Państwa i gminy. Drugą reformą administracji publicznej z dniem 1 stycznia 1999 r. wprowadzono również powiatowe i wojewódzkie zasoby nieruchomości (art. 20 u.g.n.). Wszystkie cztery zasoby powstają z mocy prawa.

Na podstawie tak zdefiniowanego przepisu oraz art. 24 ust. 1 u.g.n. należy przyjąć, że w gminnym zasobie nieruchomości pojawiają się wyłącznie nieruchomości, które stanowią przedmiot własności gminy i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego gminy. Na cywilistyczne rozumienie prawa własności składa się triada praw: dysponowania rzeczą, pobierania pożytków i rozporządzania rzeczą¹³. Treść własności z k.c. wskazuje, że: „W granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą” (art. 140 k.c.). Własność nie oznacza przez to absolutnego korzystania z rzeczy.

Drugim prawem wskazanym w definicji gminnego zasobu nieruchomości jest użytkowanie wieczyste. W odróżnieniu od prawa własności charakteryzuje je czasowy charakter (99 lat lub co najmniej na lat 40) oraz możliwość pozbawienia podmiotu posiadającego prawo użytkowania wieczystego w konkretnych okolicznościach¹⁴. Osobom fizycznym lub prawnym może być oddany w użytkowanie wieczyste tylko grunt, który stanowi własność Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków (art. 232 § 1 k.c.). Dodatkowo ustawodawca doprecyzował, że grunty oddawane w użytkowanie wieczyste powinny być położone w granicach administracyjnych miast lub poza tymi granicami, ale włączone do planu zagospodarowania przestrzennego miasta i przekazane do realizacji jego gospodarki. Przepisy szczególne mogą przewidywać ustanowienie prawa użytkowania wieczystego także na innych gruntach publicznych (art. 232 § 2 k.c.).

Oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste oraz przedłużenie tego prawa wymaga formy aktu notarialnego. Także przeniesienie na inny podmiot

¹² Tamże.

¹³ W. Nosek, *Zarys ogólny problematyki, w: Nieruchomości. Zagadnienia prawne*, red. H. Kisielowska, Warszawa 2011, s. 28.

¹⁴ Tamże, s. 29–30.

zastrzeżone zostało pod tym samym warunkiem. Co do zasady – przedłużenie użytkowania wieczystego ma formę automatyczną, ponieważ odmowa może być zastosowana wyłącznie ze względu na ważny interes społeczny. Użytkowanie wieczyste stanowi przez to formę pośrednią pomiędzy własnością a ograniczonymi prawami rzeczowymi¹⁵.

Podstawą tworzenia gminnego zasobu nieruchomości jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (art. 24 ust. 3 u.g.n.). Studium przyjmowane jest na podstawie art. 9 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁶ i chociaż nie jest aktem prawa miejscowego, to jednak określa politykę przestrzenną gminy i wiąże jej organy przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego¹⁷. Studium, będące podstawą tworzenia zasobu gminnego, należy traktować jako wytyczną dla gmin, które powinny dążyć do nabycia nieruchomości koniecznych do realizacji zadań gminy¹⁸.

Art. 24 ust. 2 u.g.n. precyzuje cele, na jakie gmina może wykorzystywać swój zasób nieruchomości. Wymienione zostały zadania rozwojowe gmin i zorganizowanej działalności inwestycyjnej, do których zaliczono w szczególności realizację budownictwa mieszkaniowego i związanych z nim urządzeń infrastruktury technicznej oraz inne cele publiczne. Oznacza to, że gminny zasób nieruchomości powinien być w pierwszej kolejności wykorzystywany do zadań własnych gminy, tj. zaspokajania zbiorowych potrzeb lokalnej społeczności¹⁹. Strategia rozwoju gminy musi jednak uwzględniać priorytety ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Przy obecnym stanie prawnym należy podkreślić, że gminny zasób nieruchomości jest szczególnego rodzaju majątkiem gminy, obejmującym nieruchomości, które stanowią własność gminy lub przedmiot prawa użytkowania wieczystego ustanowionego na rzecz gminy. Samorząd jest zobowiązany wykorzystywać zasób do przedsięwzięć, które mają charakter publiczny. Priorytetem są działania mające na celu rozwój gminy oraz zorganizowanie działalności inwestycyjnej.

2. Komunalizacja

W polskim prawie brakuje definicji pojęcia „komunalizacja”. W rozumieniu potocznym – procesem komunalizacji określa się prawne nabycie mienia państwowego (Skarbu Państwa) głównie przez gminy, chociaż dotyczy także

¹⁵ R. Strzelczyk, *Prawo obrotu nieruchomościami*, Warszawa 2011, s. 93–94.

¹⁶ Dz.U. z 2012, poz. 647, t.j., ze zm.

¹⁷ Szerzej: Ł. Pośpiech, *Poglądy orzecznictwa sądowoadministracyjnego i doktryny w kwestii studium gminnego i jego charakteru prawnego*, w: *Przestrzeń i nieruchomość jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012, s. 156–182.

¹⁸ C. Woźniak, *Gospodarowanie nieruchomościami przez władze publiczne w Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Nieruchomości. Zagadnienia prawne*, red. H. Kisielowska, Warszawa 2011, s. 113.

¹⁹ M. Horoszko, D. Pęchorzewski, *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 100–101.

nabycia mienia przez pozostałe jednostki samorządu terytorialnego²⁰. Proces komunalizacji w przypadku gmin nastąpił na mocy ustawy z 10 maja 1990 r.

– Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych²¹ (dalej: p.w.u.s.t.). Zgodnie z art. 5 ust. 1 cytowanego przepisu, z dniem 27 maja 1990 r. mieniem właściwych gmin stało się mienie ogólnonarodowe (państwowe) należące do:

- rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego;
- przedsiębiorstw państwowych, dla których wymienione organy pełniły funkcję organu założycielskiego;
- zakładów i innych jednostek organizacyjnych podporządkowanych wyżej wymienionym organom.

Mienie państwowe służące użyteczności publicznej również przekazano gminom i związkom gmin, jeżeli było ono niezbędne do wykonywania ich zadań i należało do:

- rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia wojewódzkiego;
- przedsiębiorstw państwowych, dla których wymienione organy pełniły funkcję organu założycielskiego;
- zakładów i innych jednostek organizacyjnych podporządkowanych wyżej wymienionym organom (art. 5 ust. 3 p.w.u.s.t.).

Inne mienie ogólnonarodowe poza wyżej przedstawionymi mogło być przekazane gminie na jej wniosek, jeżeli mienie to było związane z realizacją zadań samorządu (art. 5 ust. 4 p.w.u.s.t.). Mienie gminnych rad narodowych (państwowe) stało się z mocy prawa mieniem samorządu, na terenie którego było położone (art. 7 ust. 1 p.w.u.s.t.). Również u.s.g. w art. 44 wskazała sposoby nabycia mienia komunalnego, wymieniając na pierwszym miejscu właśnie Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym.

Spod procesu komunalizacji wyłączono składniki mienia państwowego:

- służące wykonywaniu zadań publicznych należących do właściwych organów administracji rządowej, sądów oraz organów władzy państwowej (art. 11 ust. 1 pkt 1 p.w.u.s.t.);
- należące do przedsiębiorstw państwowych lub jednostek organizacyjnych wykonujących zadania o charakterze ogólnonarodowym lub ponadwojewódzkim (art. 11 ust. 1 pkt 2 p.w.u.s.t.);
- znajdujące się w zasobie byłego Państwowego Funduszu Ziemi (art. 11 ust. 1 pkt 3 p.w.u.s.t.);

²⁰ P. Wancke, *Nieruchomości. Leksykon pojęć i definicji*, Warszawa 2007, s. 98. Autor używa sformułowania, że „ustawodawstwo polskie nie posługuje się tym terminem”. Tymczasem pojęcie to odnaleźć można np. w art. 14 p.w.u.s.t.: „Grunty należące do przedsiębiorstw państwowych nie podlegających k o m u n a l i z a c j i [podkr. – M.R.]”. Podobnie też ustawa z 21 listopada 1996 r. o muzeach (Dz.U. z 2012 r., poz. 987, t.j. ze zm.) w art. 26 ust. 2 zd. 2: „Jeżeli likwidowane muzeum utworzono w drodze k o m u n a l i z a c j i [podkr. – M.R.] mienia państwowego, nabycie tego mienia następuje nieodpłatnie”.

²¹ Dz.U. z 1990 r. Nr 32, poz. 191, ze zm.

– wykorzystywane przez przedstawicielstwa dyplomatyczne i urzędy konsularne państw obcych oraz instytucje międzynarodowe korzystające z immunitetów dyplomatycznych lub konsularnych w takim zakresie, jaki wynika z ustaw, umów międzynarodowych albo powszechnie uznanych zwyczajów międzynarodowych, albo Kościół katolicki, inne kościoły oraz związki wyznaniowe (art. 12 p.w.u.s.t.).

Realizacja procesu komunalizacji wymagała sporządzenia przez gminy inwentaryzacji mienia (art. 17 ust. 1 p.w.u.s.t.). Sporządzanie spisów dokonywane było przez komisje inwentaryzacyjne (art. 17 ust. 2 p.w.u.s.t.). Następnie podlegało wyłożeniu do publicznego wglądu w siedzibie organu wykonawczego gminy (art. 17 ust. 4 p.w.u.s.t.). Karty inwentaryzacyjne wraz z dokumentacją geodezyjną przekazywano wojewodzie (art. 17a ust. 1 p.w.u.s.t.), który w formie decyzji stwierdzał nabycie mienia z mocy prawa (art. 18 ust. 1 p.w.u.s.t.). Nabycie mienia następowało w sposób nieodpłatny (art. 16 ust. 1 p.w.u.s.t.). Przepisy w tym względzie zawiera także ustawa z 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną²².

Nabycie mienia przez gminę w procesie komunalizacji mogło zatem nastąpić z mocy p.w.u.s.t., czyli *ex lege*. Nabycie konstytutywne było kolejną możliwością prawnego nabycia przez gminę mienia ogólnopaństwowego. Również mienie należące do przedsiębiorstw państwowych i niepodlegające komunalizacji w trybie art. 5 oraz niewykorzystywane zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem było obligatoryjnie przekazywane na własność gmin właściwych miejscowo, gdy gmina złożyła stosowny wniosek do 31 grudnia 1992 r.²³ Zasadnicza część majątku, która stanowi gminny zasób nieruchomości, została przekazana na podstawie komunalizacji mienia Skarbu Państwa.

Należy jednak dokonać rozróżnienia pojęć „mienie komunalne” a „gminny zasób nieruchomości”. Mienie komunalne obejmuje mienie należące do gminy, jak i gminnych osób prawnych, natomiast w skład gminnego zasobu nieruchomości wchodzi tylko nieruchomości stanowiące wyłącznie własność gminy lub przysługujące jej użytkowanie wieczyste. Będąc pojęciem szerszym, mienie komunalne obejmuje ponadto ruchomości, środki finansowe i inne prawa majątkowe²⁴.

Nabycie własności nieruchomości przez gminę – już nie tyle w procesie komunalizacji, co regulacji ustawowej – mogło także nastąpić w związku z utworzeniem nowej gminy lub zmiany granic gminy (art. 44 pkt 2 u.s.g.). Mienie może być przekazane w drodze porozumienia gmin lub na mocy decyzji Prezesa Rady Ministrów, gdy gminy nie osiągnęły konsensusu. Administracja rządowa również może przekazać mienie na zasadach określonych przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia (art. 44 pkt 3 u.s.g.).

²² Dz.U. z 1998 r. Nr 133, poz. 872 ze zm.

²³ K. Bandarzewski, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, komentarz do art. 44, dostęp on-line, LEX 2015.

²⁴ G. Bieniek, *Nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Nieruchomości. Problematyka prawna*, red. G. Bieniek, S. Rudnicki, Warszawa 2013, s. 234; Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2009, s. 137.

Odrębną możliwością przekazania nieruchomości Skarbu Państwa wskazuje art. 24 ust. 5 pkt 1 ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa²⁵. Gminy i pozostałe jednostki samorządu terytorialnego mogą otrzymać nieruchomości nieodpłatnie – w drodze umowy między stronami – wchodzące w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Dotyczy to jednak tylko niektórych nieruchomości, które np. są przeznaczone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy na cele związane z realizacją inwestycji infrastrukturalnych służących wykonywaniu zadań własnych w zakresie wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, edukacji publicznej, kultury i kultury fizycznej, zakładania lub rozszerzania cmentarzy komunalnych albo jeżeli położony jest na nich cmentarz (art. 24 ust. 5 pkt 1 ppkt c). Relacje wymienionego przepisu z ustawą komunalizacyjną podlegały orzecznictwu sądów administracyjnych, które wskazały w swoich orzeczeniach na zbieżność obu uregulowań²⁶.

Podobny zapis dotyczący nieodpłatnego otrzymania nieruchomości odnaleźć można w ustawie z 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego²⁷. Zgodnie z art. 23 ust. 2 tej ustawy nieruchomości Skarbu Państwa mogą być przekazane przez Agencję Mienia Wojskowego, w drodze umowy, na własność jednostce samorządu terytorialnego na cele związane z inwestycjami infrastrukturalnymi służącymi wykonywaniu zadań własnych. W stosunku do nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa – w tym wypadku ograniczono przekazanie nieruchomości do inwestycji infrastrukturalnych. Obie regulacje wiążą możliwość otrzymania mienia z wykonywaniem zadań własnych na wnioskowanym obszarze oraz z koniecznością zawarcia umowy łączącej strony.

3. Prawo pierwokupu

Ustawa o samorządzie gminnym wskazuje, że inne czynności prawne (art. 44 pkt 5 u.s.g.) mogą być podstawą do nabycia mienia komunalnego, a tym samym stania się właścicielem nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego gruntu. Jednym z nich jest prawo pierwokupu nieruchomości, definiowane jako „przysługujące określonemu podmiotowi uprawnienie do kupna tej nieruchomości z pierwszeństwem przed każdym innym podmiotem, któremu nieruchomość ta zostanie sprzedana”²⁸. Gdy przepis rangi ustawowej wskazuje

²⁵ Dz.U. z 2012 r. poz. 1187, t.j., ze zm.

²⁶ Np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 lutego 1995 r. (sygn. I SA 2448/93), LEX nr 23944.

²⁷ Dz.U. z 2013 r. poz. 712, t.j., ze zm.

²⁸ R. Strzelczyk, *Prawo obrotu...*, s. 185.

na uprawnienie danego podmiotu, to można mówić o ustawowym prawie pierwokupu, natomiast gdy wynika z porozumienia stron – o umownym prawie pierwokupu²⁹.

Prawo pierwokupu w cywilistycznym rozumieniu odnaleźć można przede wszystkim w art. 596 k.c., który stanowi: „Jeżeli ustawa lub czynność prawna zastrzega dla jednej ze stron pierwszeństwo kupna oznaczonej rzeczy na wypadek, gdyby druga strona sprzedała rzecz osobie trzeciej (prawo pierwokupu), stosuje się w braku przepisów szczególnych przepisy niniejszego rozdziału”. Podmiot, który jest uprawniony, może skorzystać z przysługującego prawa pierwokupu, ale jest to możliwość, a nie konieczność. Jednak rozporządzanie rzeczą, czyli sprzedaż osobie trzeciej, może nastąpić wówczas, gdy uprawniony nie skorzysta ze swego prawa (art. 597 § 1 k.c.)³⁰.

Sprzedaż nieruchomości, która obciążona jest prawem pierwokupu, powinna nastąpić w trzech etapach. Najpierw strony zawierają tzw. warunkową umowę sprzedaży w formie aktu notarialnego. W dalszej kolejności sprzedający zawiadamia podmiot uprawniony do pierwokupu o zawarciu umowy sprzedaży wraz z prośbą o udzielenie informacji na temat skorzystania z przysługującego prawa. Właściwą formę umowy przenoszącej własność nieruchomości zawartej w formie aktu notarialnego sprzedający może zawrzeć po odpowiedzi o nieskorzystaniu z prawa pierwokupu lub przy braku odpowiedzi – po jednym miesiącu od otrzymania zawiadomienia o zawarciu warunkowej umowy sprzedaży nieruchomości³¹.

Skorzystanie z prawa pierwokupu jest możliwe tylko wówczas, gdy strona sprzedaje nieruchomość. Gdy dochodzi do innych czynności prawnych, takich jak np. zamiana czy darowizna nieruchomości, pierwokup nie jest realizowany. Dodatkowo należy wskazać, że prawo to jest niezbywalne i w większości wypadków niepodzielne, jednak podlegające dziedziczeniu³².

Kodeks cywilny zawiera także obostrzenia w przypadku prawa pierwokupu przynależnego z mocy ustawy Skarbowi Państwa lub jednostce samorządu terytorialnego (np. art. 599 § 2 k.c., art. 600 § 2 k.c.). Podstawowe znaczenie w przypadku pierwokupu przysługującego gminie mają przede wszystkim

²⁹ Tamże.

³⁰ Zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z 21 listopada 2007 r. (sygn. II CSK 328/07): „Naruszenie prawa pierwokupu może nastąpić na etapie zawierania umowy sprzedaży, a osobie uprawnionej z tego prawa przysługuje odpowiednie roszczenie przeciwko stronom umowy, które naruszyły jej prawo” – LEX nr 716584.

³¹ Judykatura wskazuje, że „[...] decydująca dla początku biegu terminu do złożenia oświadczenia woli w sprawie wykonania prawa pierwokupu nieruchomości jest data otrzymania zawiadomienia notariusza o zawartej umowie sprzedaży przez podmiot uprawniony tak, że mógł się on z nim zapoznać (art. 61 § 1 zd. 1 k.c.). Dla początku biegu tego terminu nie ma znaczenia, że zawiadomienie notariusza wskutek błędnego skierowania zostało przekazane uprawnionemu za pośrednictwem innego podmiotu prawa (przeadresowane). Skoro więc podmiot uprawniony (prezydent miasta) nie wykonał swego uprawnienia do oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu w ciągu miesiąca od tak ustalonej daty, to uprawnienie wygasło (termin zawity) i warunek zawieszający zawarty w umowie sprzedaży nieruchomości (że uprawniony nie skorzysta z prawa pierwokupu) się spełnił” – wyrok Sądu Najwyższego z 7 maja 2009 r., sygn. IV CSK 552/08, LEX nr 511988.

³² R. Strzelczyk, *Prawo obrotu...*, s. 186.

przepisy ustaw szczególnych, w tym ustawy o gospodarce nieruchomościami. Na podstawie art. 109 ust. 1 u.g.n. prawo to przysługuje gminie w przypadku sprzedaży:

- niezabudowanej nieruchomości nabytej uprzednio przez sprzedawcę od Skarbu Państwa albo jednostek samorządu terytorialnego;
- prawa użytkowania wieczystego niezabudowanej nieruchomości gruntowej, niezależnie od formy nabycia tego prawa przez zbywcę;
- nieruchomości oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości położonej na obszarze przeznaczonym w planie miejscowym na cele publiczne albo nieruchomości, dla której została wydana decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego;
- nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków lub prawa użytkowania wieczystego takiej nieruchomości.

Ustawodawca wskazał więcej przypadków, w których prawo pierwokupu gminie nie przysługuje. Są to sytuacje, gdy:

- sprzedaż nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego następuje na rzecz osób bliskich dla sprzedawcy;
- sprzedaż nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego następuje między osobami prawnymi tego samego Kościoła lub związku wyznaniowego;
- prawo własności lub prawo użytkowania wieczystego zostało ustanowione jako odszkodowanie lub rekompensata za utratę własności nieruchomości;
- prawo własności lub prawo użytkowania wieczystego zostało ustanowione w wyniku zamiany własności nieruchomości;
- prawo pierwokupu nie zostało ujawnione w księdze wieczystej (enumeratywnie wymienione przypadki);
- sprzedaż nieruchomości następuje na cele budowy dróg krajowych;
- prawo pierwokupu przysługuje partnerowi prywatnemu lub ostatniemu partnerowi prywatnemu w przypadkach, o których mowa w ustawie z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym³³;
- sprzedaż nieruchomości następuje na cele realizacji inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego w rozumieniu przepisów ustawy z 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego³⁴;
- sprzedaż nieruchomości następuje na cele realizacji inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych w rozumieniu przepisów ustawy z 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych³⁵ (art. 109 ust. 3 u.g.n.).

Wójt, burmistrz lub prezydent miasta³⁶, jako organ wykonujący prawo pierwokupu (art. 109 ust. 4 u.g.n.), z chwilą złożenia oświadczenia o wykonaniu

³³ Dz.U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100, t.j., ze zm.

³⁴ Dz.U. z 2009 r. Nr 42, poz. 340 ze zm.

³⁵ Dz.U. z 2010 r. Nr 143, poz. 963 ze zm.

³⁶ Zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami oświadczenie o prawie pierwokupu, jako oświadczenie woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem, składa jednoosobowo wójt albo działający na podstawie jego upoważnienia zastępca wójta samodzielnie albo

przez gminę pierwokupu powoduje, że gmina staje się właścicielem nieruchomości (art. 110 ust. 4 u.g.n.). Podstawą wykonania prawa pierwokupu jest cena ustalona między stronami w umowie sprzedaży (art. 111 u.g.n.). Oświadczenie o wykonaniu przez gminę pierwokupu notariusz doręcza sprzedawcy (art. 110 ust. 5 u.g.n.).

Pierwokup na rzecz gminy może wynikać także z innych przepisów prawa³⁷. Zgodnie z art. 38 ust. 5 ustawy z 28 września 1991 r. o lasach³⁸ w przypadku sprzedaży położonych w granicach administracyjnych miasta lasów, gruntów i innych nieruchomości znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych, gminie przysługuje prawo pierwokupu. W momencie sprzedaży nieruchomości stanowiącej wspólną gruntową gminie przysługuje prawo pierwokupu na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy z 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych³⁹. Gmina oraz pozostałe jednostki samorządu terytorialnego dysponują także prawem pierwokupu na mocy art. 110n ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁴⁰. Cytowany przepis dotyczy nieruchomości położonych na obszarze przeznaczonym w planie miejscowym na cele publiczne. Organ egzekucyjny przed przystąpieniem do opisu i oszacowania wartości nieruchomości wzywa właściwą jednostkę samorządu terytorialnego do oświadczenia, czy skorzysta z prawa pierwokupu. Termin udzielenia odpowiedzi to trzy miesiące od doręczenia wezwania przez organ egzekucyjny (art. 110n § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji).

4. Zasiedzenie

Zasiedzenie nieruchomości jest również jednym ze sposobów nabycia własności nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu. Instytucja ta ma za zadanie dokonać likwidacji rozbieżności między stanem prawnym a długoletnim stanem faktycznym nieruchomości, które polega na wykonywaniu praw właściciela przez podmiot, który nim nie jest⁴¹. Zasiedzenie zostało uregulowane w przepisach Kodeksu cywilnego. Dotyczy nie tylko osób fizycznych, ale również osób prawnych, w tym gmin. Zgodnie z art. 172 § 1 k.c., posiadacz nieruchomości niebędący jej właścicielem nabywa własność, jeżeli posiada nieruchomość

wraz z inną upoważnioną przez wójta osobą. Ponieważ wykonanie tego prawa powoduje powstanie zobowiązania pieniężnego, niezbędna może być kontrasygnata skarbnika gminy lub osoby przez niego upoważnionej (art. 46 ust. 2). Zgodnie ze stanowiskiem judykatury oświadczenie woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem może złożyć także pełnomocnik gminy ustanowiony przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta (uchwała Sądu Najwyższego z 3 października 2003 r., sygn. III CZP 63/03, LEX nr 81288). Szerzej: G. Matusik, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, komentarz do art. 110, dostęp on-line, LEX 2015.

³⁷ R. Strzelczyk, *Prawo nieruchomości...*, s. 366–368.

³⁸ Dz.U. z 2011 r. Nr 12, poz. 59, t.j., ze zm.

³⁹ Dz.U. z 1963 r. Nr 28, poz. 169 ze zm.

⁴⁰ Dz.U. z 2012 r. poz. 1015, t.j., ze zm.

⁴¹ L. Kaltenbek-Skarbek, B. Kurdziel, M. Żak, *Sposoby nabycia nieruchomości*, w: *Nieruchomości. Zagadnienia prawne i zarząd*, red. B. Baran, Warszawa 2013, s. 177.

nieprzerwanie od lat 20 jako posiadacz samoistny, chyba że uzyskał posiadanie w złej wierze. Po upływie lat 30 posiadacz nieruchomości nabywa jej własność, nawet gdyby uzyskał posiadanie w złej wierze (art. 172 § 2 k.c.).

Do przesłanek niezbędnych zasiedzenia należy zatem samoistne nieprzerwane posiadanie oraz okres niezbędny do zasiedzenia⁴². Może być nim objęte prawo własności nieruchomości, prawo użytkowania wieczystego gruntu⁴³ i służebność gruntowa. Posiadanie, które jest cechą charakterystyczną instytucji zasiedzenia, musi mieć cechy samoistności. Ma się to objawiać w woli władania „jak właściciel”, a także w faktycznym władztwie nad rzeczą. Domniemanie posiadania samoistnego wynika z art. 339 i n. k.c.⁴⁴

Samoistne posiadanie nie jest jedyną przesłanką do zasiedzenia, konieczny jest też równoczesny upływ określonego czasu. Okres niezbędny do zasiedzenia ulegał zmianom w powojennym ustawodawstwie, aby ostatecznie – od roku 1990 – przyjąć rozwiązanie z dekretu z 11 października 1946 r. Prawo rzeczowe⁴⁵, tj. 20 lat dla posiadacza w dobrej wierze i 30 lat dla posiadacza w złej wierze. Brak jest jednak definicji pojęcia „dobrej wiary” w przepisach prawa polskiego. Za wykładnią Sądu Najwyższego można przyjąć, że „osoba, która weszła w posiadanie nieruchomości na podstawie umowy mającej na celu przeniesienie własności, zawartej bez zachowania formy aktu notarialnego, nie jest samoistnym posiadaczem w dobrej wierze”⁴⁶. Z kolei pojęcie „złej wiary” można transponować z ustawy o księgach wieczystych i hipotece. Zgodnie z art. 6 ust. 2: „w złej wierze jest ten, kto wie, że treść księgi wieczystej jest niezgodna z rzeczywistym stanem prawnym, albo ten, kto z łatwością mógł się o tym dowiedzieć”.

Nabycie nieruchomości w drodze zasiedzenia przez gminę jest możliwe, np. na zasadzie odniesienia w tym względzie judykatury do Skarbu Państwa. W uchwale Pełnego Składu Sądu Najwyższego z 26 października 2007 r. (sygn. III CZP 30/07) stwierdzono, że „władanie cudzą nieruchomością przez Skarb Państwa, uzyskane w ramach sprawowania władztwa publicznego, może być posiadaniem samoistnym prowadzącym do zasiedzenia. Zasiedzenie jednak nie biegnie, jeżeli właściciel nie mógł skutecznie dochodzić wydania nieruchomości [...]”⁴⁷. Rozróżnienie na władztwo z zakresu prywatnoprawnego tzw. *dominium* oraz władztwo wykonywane w ramach funkcji publicznej tzw. *imperium* wiązało się z wcześniejszą linią orzecniczą, która wykluczała zasiedzenie w drugim przypadku. Przedstawiona wcześniej uchwała Sądu Najwyższego ostatecznie ukazała brak istotności dla podziału na tzw. *imperium*

⁴² S. Rudnicki, *Własność nieruchomości*, Warszawa 2012, s. 214–217.

⁴³ W tym zakresie podjęta została uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego z 11 grudnia 1975 r. (sygn. III CZP 63/75) wskazując, że „dopuszczalne jest nabycie prawa wieczystego nieruchomości przez zasiedzenie biegnące przeciwko poprzedniemu wieczystemu użytkownikowi” – LEX nr 2001.

⁴⁴ L. Kaltenbek-Skarbek, B. Kurdziel, M. Żak, *Sposoby nabycia nieruchomości*, s. 181.

⁴⁵ Dz.U. z 1946 r. Nr 57, poz. 319.

⁴⁶ Uchwała Sądu Najwyższego kolegium kompetencyjne z 6 grudnia 1991 r. (sygn. III CZP 108/91), LEX nr 3700.

⁴⁷ LEX nr 309705.

czy dominium w przypadku zasiedzenia nieruchomości przez Skarb Państwa. W pełni uzasadnione zdaje się być także odniesienie do zasiedzenia nieruchomości przez gminę zobrazowanej sytuacji Skarbu Państwa.

5. Przekazanie na rzecz gminy

Jedną z nowszych możliwości nabycia nieruchomości do gminnego zasobu jest instytucja umownego przekazania nieruchomości. Wprowadzona została na mocy ustawy z 23 lipca 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz ustawy – Prawo o notariacie⁴⁸. Zgodnie z kodeksową definicją, przez umowę przekazania nieruchomości jej właściciel zobowiązuje się nieodpłatnie przenieść na gminę albo na Skarb Państwa własność nieruchomości (art. 902¹ § 1 k.c.). Przepis ten zastąpił jednostronną czynność prawną zrzeczenia się własności nieruchomości przewidzianą w art. 179 k.c.⁴⁹

Stronami zawarcia umowy przekazania nieruchomości zostali wskazani: właściciel oraz gmina lub Skarb Państwa. Kolejność zawarcia umowy wynika z art. 902¹ § 2 k.c., zgodnie z którym najpierw zaproszenie do zawarcia umowy powinno być skierowane przez właściciela do gminy miejsca położenia całej lub części nieruchomości. Jeżeli w ciągu trzech miesięcy od złożenia zaproszenia do zawarcia umowy gmina nie skorzysta z przysługującego prawa, Skarb Państwa może zawrzeć umowę przekazania nieruchomości.

Przedmiotem wymienionej umowy może być prawo własności oraz użytkowania wieczystego nieruchomości. Dlatego niezbędnym elementem powinno być zawarcie umowy w formie aktu notarialnego. Ze względu na jej wydzielenie z przepisów k.c., nie stanowi jednego z rodzajów umowy darowizna⁵⁰. Właściciel, który przekazuje nieruchomość w drodze umowy, nie ponosi odpowiedzialności za jej wady, chyba że strony postanowiły inaczej (art. 902² k.c.).

6. Spadek na rzecz gminy

Z dniem 25 września 2003 r. gmina została włączona do katalogu spadkobierców ustawowych (ustawa z 14 lutego 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw)⁵¹. Na podstawie art. 935 k.c. – w braku małżonka spadkodawcy i krewnych powołanych do dziedziczenia z ustawy spadek przypada gminie ostatniego miejsca zamieszkania spadkodawcy jako spadkobiercy ustawowemu. W brzmieniu wcześniejszym spadkobiercą ustawo-

⁴⁸ Dz.U. z 2008 r. Nr 163, poz. 1012.

⁴⁹ Z. Radwański, J. Panowicz-Lipska, *Zobowiązania – część szczegółowa*, Warszawa 2012, s. 93.

⁵⁰ *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. III: *Zobowiązania – część szczególna*, komentarz do art. 902¹, red. A. Kidyba, Z. Gawlik, A. Janiak, K. Kopaczyńska-Pieczniak, G. Kozieł, E. Niezbecka, T. Sokołowski, dostęp on-line, LEX 2015.

⁵¹ Dz.U. z 2003 r. Nr 49, poz. 408.

wym był tylko Skarb Państwa, a spadek przypadł mu w braku małżonka spadkodawcy i krewnych powołanych do dziedziczenia z ustawy (art. 935 § 3 k.c. w brzmieniu sprzed 2003 r.). Przy zmianie odwołano się do rozwiązania, które było przyjęte w dekreście z 8 października 1946 r. – Prawo spadkowe⁵². Zgodnie z art. 27 § 1 cytowanego prawa, w braku powołanych do spadku krewnych i małżonka spadkodawcy dziedziczy z ustawy gmina ostatniego miejsca zamieszkania spadkodawcy, a jeżeli miejsce to znajdowało się za granicą – Skarb Państwa. Dziedziczył on także nieruchomości ziemskie, a inne – gmina miejsca ich położenia.

Przywrócenie rozwiązań powojennych w ustawodawstwie z 2003 r. wynikało najprawdopodobniej z tego, że w czasie wprowadzenia w życie k.c. (1 stycznia 1965 r.) całe mienie stanowiło własność państwa. Dodatkowo po 1950 r. zlikwidowano samorząd terytorialny, a gminy funkcjonujące w komunistycznej rzeczywistości miały fasadowy charakter, będąc jednocześnie organami jednolitej władzy państwowej. Reforma administracyjna z 1990 r., która restytuowała samorząd gminny, wywołała problem tego, kto powinien być spadkobiercą ustawowym⁵³.

W momencie dokonywania rzeczonych zmian w k.c. znowelizowano także art. 1023 § 1 k.c. mówiący o tym, że gmina nie może odrzucić spadku, który przypadł jej z mocy ustawy. Ponadto nie składa oświadczenia o przyjęciu spadku, a spadek uważa się za przyjęty z dobrodziejstwem inwentarza (art. 1023 § 2 k.c.). Takie działanie stanowi ograniczenie samodzielności majątkowej gminy.

Stwierdzenie nabycia spadku na rzecz gminy następuje na mocy postanowienia właściwego sądu I instancji. Podejmowanie czynności w sprawach o stwierdzenie nabycia spadku zostało wymienione w katalogu zadań składających się na gospodarowanie nieruchomościami (art. 28 ust. 1 pkt 8 u.g.n.). Podmiotem uprawnionym jest w tym zakresie wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Nieruchomość przejęta w trybie spadkobrania ustawowego staje się częścią gminnego zasobu nieruchomości. Skarb Państwa jest natomiast spadkobiercą ustawowym, gdy spadkodawca miał ostatnie miejsce zamieszkania za granicą lub gdy nie można ustalić jego ostatniego miejsca zamieszkania w Rzeczypospolitej⁵⁴. Wyłączono względem niego również możliwość odrzucenia spadku.

7. Podsumowanie

Prawidłowe gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości obejmuje szereg czynności prawnych. Działania podejmowane przez właściwe, uprawnione ustawowo organy, powinny opierać się na współpracy oraz poszanowaniu swoich kompetencji. W przypadku samorządu gminnego zasobem gospodaruje

⁵² Dz.U. z 1946 r. Nr 60, poz. 328.

⁵³ E. Skowrońska-Bocian, *Prawo spadkowe*, Warszawa 2012, s. 66; A. Maziarz, *Obrót prawnym nieruchomościami*, Warszawa 2011, s. 98–99.

⁵⁴ R. Pessel, *Nieruchomości Skarbu Państwa*, Warszawa 2008, s. 358–359.

organ wykonawczy, tj. wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Nieruchomości, które tworzą gminny zasób, weszły w jego skład głównie na podstawie właściwych przepisów o komunalizacji. Uzupełniająco poszerza się on wskutek np. wykonywania prawa pierwokupu, zasiedzenia, spadkobrania ustawowego czy przekazania nieruchomości. Zagadnienia te nie wyczerpują pełni tematu, jednak stanowią podstawę w przypadku obrotu nieruchomościami gminnymi.

PROCESSES OF CREATING A MUNICIPAL REAL ESTATE RESOURCES

SUMMARY

The key issue is indicating a method of establishing municipal real estate resources. This will give an answer to how a municipality self government becomes the owner or perpetual lessee of a real estate. Real estates become a part of municipal real estate resources mainly as a result of execution of communalization regulations. Furthermore, the resources become larger due to the execution of the pre-emption right, by acquisitive prescription, statutory inheritance or transfer of a property. Due to the fact that every local self government unit has its own real estate resources, processes of establishing these are of crucial importance.

KEY WORDS: real estate, municipal, resources