

Marek Szydło

Gospodarowanie nieruchomościami gminnymi jako dziedzina gospodarki komunalnej

1. Pojęcie gospodarki komunalnej

Wśród różnorodnych przejawów aktywności samorządu gminnego istotną rolę odgrywa gospodarowanie własnym majątkiem. Majątek ten, stanowiąc rzeczową podstawę realizacji zadań samorządu, wprost warunkuje możliwość spełniania przez samorząd tych funkcji, które postawił przed nim ustawodawca. Ponieważ jednym z najważniejszych składników majątku gminnego są nieruchomości gruntowe, nie dziwi fakt, że to właśnie gospodarowanie nieruchomościami doczekało się odrębnych uregulowań prawnych i podlega obecnie ścisłej reglamentacji ustawowej. Celem norm składających się łącznie na prawny reżim gospodarowania nieruchomościami samorządowymi jest przede wszystkim odpowiednie zabezpieczenie interesu publicznego, który wyraża się w tym, aby gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości służyło w optymalny sposób realizacji zadań publicznych gminy.

Gospodarowanie nieruchomościami gminnymi bez trudu daje się umieścić w siatce podstawowych pojęć, immanentnie związanych z samą istotą samorządu terytorialnego. Jednym z takich fundamentalnych pojęć jest we współczesnym polskim porządku prawnym pojęcie gospodarki komunalnej, które bardzo dobrze oddaje rzeczywiście sens aktywności

samorządowej. W myśl art. 1 ustawy o gospodarce komunalnej¹, gospodarka komunalna polega na wykonywaniu przez jednostki samorządu terytorialnego zadań własnych w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Przedstawione ujęcie gospodarki komunalnej łączy się zatem ściśle z kategorią zadań własnych, których wykonywanie zostało przez ustawodawcę powierzone samorządowi terytorialnemu².

Podstawowe zadania samorządu terytorialnego (tzw. zadania własne) ogniskują się wokół zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej (art. 7 ustawy o samorządzie gminnym³). Nie wyczerpują się one zatem w zaspokajaniu wyłącznie potrzeb jednostkowych (partykularnych), gdyż nawet działanie w imię realizacji interesu indywidualnego musi być zawsze podejmowane z myślą o potrzebach zbiorowości. Okoliczność ta pozwoliła ustawodawcy konstytucyjnemu zakwalifikować zadania własne samorządu terytorialnego do szerszej kategorii zadań publicznych (art. 166 Konstytucji)⁴.

Katalog zadań własnych gmin zawiera art. 7 u.s.g.⁵ Wśród nich znajduje się także gospodarka nieruchomościami (ust. 1 pkt 1). Równocześnie trzeba jednak pamiętać, że wzmiankowany katalog ma charakter jedynie przykładowy. W konsekwencji również i inne (niewymienione tam) zadania będą mogły uzyskać status zadań własnych gminy, pod warunkiem, że będą się mieścić w pojęciu „spraw publicznych o znaczeniu lokalnym,

¹ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43 ze zm., zwana dalej u.g.k.

² Por. C. B a n a s i ń s k i, M. K u l e s z a, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 12 i nast.

³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r., tekst jedn.: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm., zwana dalej u.s.g.

⁴ Na temat pojęcia zadań publicznych zob. S. B i e r n a t, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa-Kraków 1994, s. 12 i nast.; L. Z a c h a r k o, *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjnoprawne*, Katowice 2000, s. 13 i nast.

⁵ W doktrynie podjęto różne próby klasyfikacji zadań własnych gminy. Najczęściej dzieli się je na zadania wykonywane w sferach: a) infrastruktury technicznej, b) infrastruktury społecznej, c) porządku i bezpieczeństwa publicznego, d) ładu przestrzennego i ekologicznego; zob. W. G r z e l c z a k, [w:] Z. N i e w i a d o m s k i, W. G r z e l c z a k, *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem*, Warszawa 1990, s. 14; Z. N i e w i a d o m s k i, *Ustrój samorządu terytorialnego i administracji rządowej po reformie*, Warszawa 1998, s. 17; J.P. T a r n o, M. S i e n i u ć, J. S u l i m i e r s k i, J. W y p o r s k a, *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2002, s. 46.

niezastrzeżonych ustawami na rzecz innych podmiotów” (art. 6 u.s.g.). Powyższe prowadzi do wniosku, że nie da się wyczerpująco wyliczyć dziedzin, które są objęte zakresem gospodarki komunalnej. Zależy to bowiem każdorazowo od konkretnych warunków istniejących na terenie danej jednostki samorządowej (m.in. od sytuacji na lokalnym rynku, od artykułowanych w skali zbiorowej potrzeb itp.). Gospodarka komunalna nie stanowi zatem sztywno określonego obszaru działalności komunalnej, lecz jest zdefiniowana w sposób elastyczny. Umożliwia to gminom, przy pełnym respektowaniu zasady związania organów gminy przepisami ustawowymi (w tym art. 6 u.s.g.), realizowanie szeregu pożądaných przedsięwzięć gospodarczych, a także innych inicjatyw wychodzących naprzeciw oczekiwaniom lokalnej społeczności.

W obszarze gospodarki komunalnej nie mieści się wykonywanie przez jednostki samorządu terytorialnego zadań zleconych. Zadania zlecone, przynależne materialnie do administracji rządowej, są w sposób formalny powierzone do wykonywania samorządowi. Następuje to w drodze ustaw lub poprzez zawieranie porozumień, pod warunkiem jednak, że „wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa” (art. 166 ust. 2 Konstytucji). Z uwagi na dostrzeżoną ostatnio w doktrynie oraz w prawie pozytywnym tendencję do zacierania różnic pomiędzy zadaniami własnymi i zleconymi⁶, może budzić wątpliwości fakt wyłączenia z zakresu gospodarki komunalnej zadań zleconych. Ponieważ jednostki samorządu terytorialnego wszystkie zadania publiczne (zarówno własne, jak i zlecone) wykonują „w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność” (art. 2 ust. 1 u.s.g.), brak jest logicznego uzasadnienia dla postawienia zadań zleconych poza reżimem prawnym gospodarki komunalnej. W świetle rozwiązania przyjętego przez ustawodawcę, niejasne jest w szczególności, jakie zasady powinny rządzić gospodarowaniem mieniem komunalnym, które – zważywszy na szczupłość środków finansowych przekazywanych przez administrację rządową – będzie musiało być niewątpliwie przeznaczane na realizację zadań zleconych⁷. Trzeba ponadto zauważyć, że wszystkie zadania

⁶ Zob. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny. Zagadnienia ustrojowe*, Kraków 1999, s. 65; E. Olejniczak-Szałowska, *Zadania własne i zlecone samorządu terytorialnego*, ST 2000, nr 12, s. 3 i nast.

⁷ P. Wagner, *Kilka uwag na temat ustawy o gospodarce komunalnej*, ST 1997, nr 12, s. 13.

samorządu terytorialnego służą tak naprawdę zaspokajaniu potrzeb zbiorowych społeczności; posiadają w związku z tym charakter zadań publicznych. Dotyczy to nie tylko zadań własnych, zaspokajających potrzeby społeczności lokalnych, ale także zadań zleconych, które służą zaspokajaniu potrzeb całego społeczeństwa zorganizowanego w państwo⁸. Cała ta aktywność jednostek samorządowych może być określona mianem „działalności komunalnej”. W rezultacie gospodarka komunalna stanowi fragment tak rozumianej działalności komunalnej.

2. Pojęcie działalności gospodarczej jednostek samorządu terytorialnego

W obrębie gospodarki komunalnej mieści się także prowadzenie przez jednostki samorządu terytorialnego działalności gospodarczej. Polega ona na wykonywaniu przez nie zadań własnych. Chodzi jednak wyłącznie o te zadania własne, których realizacja wiąże się z uczestnictwem jednostek samorządowych w obrocie gospodarczym⁹. Działalność gospodarcza (branie udziału w obrocie gospodarczym) jest więc dla samorządu sposobem wykonywania jego zadań. Biorąc udział w obrocie gospodarczym, samorząd posługuje się przede wszystkim instrumentami prawa prywatnego (głównie umowami) oraz ewentualnie takimi instrumentami o charakterze administracyjnoprawnym, które mają na celu określanie praw i obowiązków jednostek w ramach istniejących pomiędzy samorządem a tymi jednostkami stosunków o charakterze gospodarczym, związanych ze sprzedażą dóbr lub świadczeniem pewnych usług¹⁰, np. zatwierdzanie regulaminów określających zasady korzystania z usług publicznych

⁸ Uchwała TK z dnia 27 września 1994 r. w sprawie W. 10/94, OTK 1994, cz. II, poz. 46.

⁹ Na uczestnictwo w obrocie gospodarczym jako na istotną cechę kwalifikującą daną działalność do kategorii działalności gospodarczej wskazuje Sąd Najwyższy; zob. orzeczenie SN z dnia 18 czerwca 1991 r. III CZP 40/91, OSN 1992, nr 2, poz. 17 oraz orzeczenie SN z dnia 17 grudnia 1991 r. III CZP 117/91, OSP 1992, nr 11-12, poz. 235.

¹⁰ Por. S. Piątek, *Dostarczanie energii elektrycznej, ciepłej, gazu i wody*, [w:] *Obywatel – przedsiębiorstwo (Zagadnienia prawne świadczeń na rzecz konsumenta)*, red. E. Łętowska, Wrocław 1982, s. 133 i nast.; T. Kuta, *Zaspokajanie potrzeb socjalno-bytowych i oświatowo-kulturalnych obywateli*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. IV, red. T. Rabska, Wrocław 1980, s. 153 i nast.; S. Dudzik, *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw publicznych w prawie Wspólnoty Europejskiej*, Kraków 2002, s. 163.

świadczonych przez spółki z udziałem jednostek samorządu terytorialnego czy ustalanie cen na niektóre usługi użyteczności publicznej, świadczone przez podmioty komunalne.

Pojęcie działalności gospodarczej jednostek samorządu terytorialnego jest pojęciem prawnym, gdyż ustawodawca posługuje się nim w odniesieniu do gmin (art. 9 ust. 2 u.s.g.) oraz powiatów (art. 6 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym¹¹). Pojawia się pytanie, w jaki sposób należałoby to pojęcie rozumieć. Część autorów skłonna jest je interpretować w kontekście przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej¹² (poprzednio prawa działalności gospodarczej¹³), odwołując się do zawartej w tej ustawie definicji działalności gospodarczej¹⁴. Z kolei inni traktują definicję zawartą w powołanej ustawie jako sformułowaną przede wszystkim na użytek tego konkretnego aktu prawnego, zaś pojęcie działalności gospodarczej samorządu terytorialnego ujmują znacznie szerzej, niż by to wynikało ze wspomnianej definicji¹⁵. Przywołuje się tutaj argument, że działalność gospodarcza samorządu nie zawsze ma charakter zarobkowy i często jest podejmowana bez wyraźnego zamiaru osiągnięcia zysku.

Wydaje się, że należałoby podzielić to ostatnie stanowisko. Pojęcie działalności gospodarczej jednostek samorządu terytorialnego jest bowiem bardzo zbliżone do pojęcia działalności gospodarczej na gruncie nauk ekonomicznych¹⁶. Trzeba przecież pamiętać, że w obszarze gospodarki komunalnej istotne jest zaspokajanie potrzeb ogółu mieszkańców, a nie

¹¹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r., tekst jedn.: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.

¹² Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. Dz.U. Nr 173, poz. 1807.

¹³ Ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. Dz.U. Nr 101, poz. 1178 ze zm.

¹⁴ Tak S. Dudzik, *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego*, Kraków 1998, s. 107 i nast.; A. Wasilewski, *Działalność gospodarcza a funkcje i zadania gmin*, ST 1991, nr 11-12, s. 130-131; A. Szewc, G. Jyż, *Komentarz do wyroku Sądu Antymonopolowego z 23 IV 1992 r.*, XVII Amr 7/92, Orzecznictwo Gospodarcze 1992, z. 4, s. 48-49.

¹⁵ Por. T. Skoczny, *Dopuszczalność działalności gospodarczej gmin*, ST 1991, nr 3, s. 3; M. Pyziak-Szałnicka, P. Płaszczak, *Działalność gospodarcza gmin a granice sfery użyteczności publicznej*, *Finanse Komunalne* 1997, nr 2, s. 13-14; M. Kalisia, W. Pałuch, *Działalność gospodarcza gminy i powiatu*, Zielona Góra 2000, s. 51-52.

¹⁶ W nauce ekonomii stwierdza się, że działalność gospodarcza polega na produkcji dóbr oraz usług w celu zaspokajania materialnych potrzeb człowieka; zob. M. Waliński, *Nowe prawo działalności gospodarczej*, Poznań 2001, s. 82.

uzyskiwanie dochodów z prowadzonej działalności. Wyjście poza definicję zawartą w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej umożliwiłoby zakwalifikowanie do kategorii działalności gospodarczej takich działań samorządu, które w świetle tej definicji nie mogłyby być uznane za prowadzenie działalności gospodarczej. Przykładem może być tutaj chociażby wnoszenie wkładów niepieniężnych (aportów) do spółek kapitałowych. Powszechnie przyjmuje się, że tego typu działania wspólnika nie są przejawem prowadzenia przez niego działalności gospodarczej¹⁷, jednakże analogiczną aktywność jednostek samorządu terytorialnego należałoby już oceniać inaczej. Kapitałowe uczestnictwo gminy w spółce jest dla tej pierwszej sposobem realizacji jej zadań własnych, a sama spółka spełnia tutaj jedynie rolę instrumentu umożliwiającego wykonanie tychże zadań¹⁸. Można zatem powiedzieć, że w tym przypadku to gmina prowadzi działalność gospodarczą, przy czym czyni to za pomocą spółki prawa handlowego. Warto ponadto zwrócić uwagę na brzmienie art. 9 ust. 2 u.s.g. w zw. z art. 10 u.g.k. Stosownie do pierwszego z powołanych przepisów, „[g]mina oraz inna gminna osoba prawna może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w odrębnej ustawie”. Tą odrębną ustawą jest ustawa o gospodarce komunalnej, której art. 10 stanowi, że „[p]oza sferą użyteczności publicznej gmina może tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich”. Z porównania tych dwóch przepisów widać, że „tworzenie spółek prawa handlowego i przystępowanie do nich” jest dla ustawodawcy formą prowadzenia przez gminę działalności gospodarczej; chodzi tu rzecz jasna o działalność gospodarczą rozumianą na użytek prawa samorządowego. Powyższy wniosek ma istotne znaczenie dla odpowiedniego kwalifikowania działań polegających na gospodarowaniu nieruchomościami gminnymi. Okazuje się bowiem, że wnoszenie przez gminę nieruchomości jako wkładów do spółek prawa handlowego oraz wyposażanie tychże spółek w inne składniki majątku gminnego uzyskuje w świetle omawianych regulacji status „działalności gospodarczej”. Niezależnie od poczynionych tutaj spostrzeżeń nie jest wykluczone, że niekiedy działalność gminy w sferze

¹⁷ Por. uchwałę SN z dnia 14 marca 1995 r. III CZP 6/95, OSN 1995, nr 5, poz. 72.

¹⁸ Por. K. B y j o c h, S. R e d e ł, *Prawo gospodarki komunalnej*, Warszawa 2000, s. 56-57.

gospodarki komunalnej przybierze postać takiej aktywności, o jakiej mowa w art. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (a więc postać typowej działalności gospodarczej). Nie pociągnie to wszakże za sobą żadnych konkretnych normatywnych konsekwencji z punktu widzenia tej ustawy, gdyż do działalności gospodarczej jednostek samorządu terytorialnego jej przepisów się nie stosuje.

Rozważając wzajemne związki pomiędzy działalnością gospodarczą jednostek samorządowych a gospodarką komunalną, dochodzi się do wniosku, że każda działalność gospodarcza musi być równocześnie przejawem wykonywania gospodarki komunalnej w znaczeniu normatywnym. Powinna to być zatem aktywność urzeczywistniana w celu zaspokajania potrzeb lokalnej społeczności, podjęta w imię realizacji interesu publicznego, wyrażającego się w konieczności spełniania tych zadań, które stanowią o istocie samorządu. Z pewnością jednak nie każdy rodzaj aktywności samorządu w sferze gospodarki komunalnej będzie mógł być uznany za prowadzenie przezeń działalności gospodarczej. Zależy to już bowiem od indywidualnych okoliczności ocenianego każdorazowo stanu faktycznego związanego z działalnością samorządową oraz od konkretnej dziedziny gospodarki komunalnej. Niektóre z dziedzin tej gospodarki nie mają nic wspólnego z działalnością gospodarczą i nie wymagają uczestnictwa podmiotu samorządowego w obrocie gospodarczym (np. utrzymanie porządku publicznego, zapewnienie bezpieczeństwa obywateli, ochrona przeciwpożarowa i przeciwpowodziowa, utrzymanie zieleni). Obok tego istnieją dziedziny gospodarki komunalnej, które niejako w naturalny sposób wiążą się z koniecznością prowadzenia działalności gospodarczej. Są to mianowicie takie zadania własne, które samorząd może realizować poprzez udział w rynkowej wymianie dóbr i usług (np. dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków, dostarczanie energii elektrycznej, ciepłej oraz gazu, prowadzenie lokalnego transportu zbiorowego, prowadzenie wysypisk śmieci oraz unieszkodliwianie odpadów komunalnych). Powyższe prowadzi do wniosku, że gospodarka komunalna obejmuje swoim zasięgiem bardzo szeroki zakres zjawisk: od tradycyjnie pojmowanej działalności gospodarczej aż po realizację typowych administracyjnopublicznych zadań państwa (samorządu)¹⁹.

¹⁹ Por. A. Borkowski, *Funkcje komunalnego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej*, Acta Universitatis Wratislaviensis, Prawo CCXIX, Wrocław 1993, s. 95; warto

W przypadku gospodarowania nieruchomościami samorządowymi trudno jest jednoznacznie i z góry przesądzić, czy tego typu aktywność wykazuje znamiona charakterystyczne dla działalności gospodarczej. Wynika to z faktu, że nieruchomości mogą być przeznaczane na bardzo różne cele. Z jednej strony, mogą to być cele czysto publiczne (niekomercyjne), jak np. wydzielanie gruntów pod drogi publiczne i drogi wodne, budowa oraz utrzymywanie obiektów i urządzeń służących ochronie środowiska, budowa pomieszczeń dla urzędów organów władzy i administracji, utrzymywanie szkół publicznych, ustanawianie miejsc pamięci narodowej (art. 6 u.g.n.²⁰). Z drugiej strony, nieruchomości samorządowe, nie tracąc swojego funkcjonalnego związku z realizacją zadań własnych samorządu, mogą być wykorzystywane w sferze gospodarczej, jako że są wartościowym i poszukiwanym na rynku dobrem (towarem). Dysponując takim towarem, gminy czy województwa mogą występować w charakterze jednego z uczestników gry rynkowej, posługując się posiadaniem zasobem nieruchomości dla uzyskania dochodów lub też osiągnięcia innych korzystnych ekonomicznie rezultatów (chodzi np. o przeznaczanie i udostępnianie nieruchomości pod budowę centrów handlowych, wynajmowanie pomieszczeń handlowych lokalnym przedsiębiorcom). Jest przy tym oczywiste, że samo wykorzystywanie nieruchomości w celach komercyjnych nie musi jeszcze koniecznie oznaczać, iż samorząd terytorialny (gmina) prowadzi w ten sposób działalność gospodarczą. Wiąże się to bowiem ze znacznie szerszym problemem, jakim jest relacja pomiędzy zarządzaniem majątkiem własnym a prowadzeniem działalności gospodarczej.

Jeżeli przyjmujemy, że istotną cechą każdej działalności gospodarczej (nawet rozumianej bardzo szeroko, tak jak to ma miejsce w prawie samorządowym) jest uczestnictwo podmiotu ją prowadzącego w obrocie gospodarczym, to z pewnością nie będziemy mogli uznać za działalność gospodarczą takich zachowań podmiotów komunalnych, które polegają na używaniu nieruchomości lub korzystaniu z niej, bez czerpania z tej

dość, że w pojęciu gospodarki komunalnej mieści się również działalność polegająca na powierzeniu podmiotom prywatnym wykonywania zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego na zasadach określonych w art. 3 u.g.k.

²⁰ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r., tekst jedn.: Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm., zwana dalej u.g.n.

nieruchomości pożytków naturalnych lub cywilnych (pożytki cywilne nieruchomości są to dochody, które ona przynosi na podstawie stosunku prawnego – art. 53 § 2 k.c.)²¹. Wówczas bowiem jednostka samorządu terytorialnego nie wchodzi w żadne relacje rynkowe o charakterze zewnętrznym i nie zaspokaja cudzych potrzeb. Z drugiej strony, nie każdy przypadek pobierania pożytków cywilnych z nieruchomości czy też czerpania pożytków z prawa własności nieruchomości (a więc korzystania z dochodów, które to prawo własności przynosi, zgodnie ze swoim społeczno-gospodarczym przeznaczeniem – art. 54 k.c.) będzie równoznaczny z prowadzeniem przez jednostkę samorządu terytorialnego działalności gospodarczej. Wprawdzie pobieranie wspomnianych pożytków wiąże się z koniecznością nawiązywania przez samorząd stosunków prawnych z innymi uczestnikami obrotu (np. zawieranie umów najmu, dzierżawy, użytkowania), jednakże należy pamiętać, że u podstaw każdej działalności gospodarczej leży aktywność podmiotów gospodarczych, a istotą i sensem tej działalności są dynamiczne zachowania podmiotów uczestniczących w obrocie gospodarczym. Jeżeli zatem pobieranie pożytków z nieruchomości nie wiąże się z wytwarzaniem dodatkowych dóbr lub też z podejmowaniem innych aktywnych działań o charakterze gospodarczym, nie będzie mogło być uznane za prowadzenie działalności gospodarczej²². Poszukując granicy pomiędzy, z jednej strony, zwykłym korzystaniem z uprawnień do rozporządzania własnym prawem własności oraz prostym czerpaniem pożytków z tego prawa, a, z drugiej strony, prowadzeniem działalności gospodarczej²³, należałoby stwierdzić, że ocena

²¹ Por. S. D u d z i k, *op. cit.*, s. 129.

²² Wyrok NSA z dnia 15 października 1995 r. II SA 1095/94, Wokanda 1996, nr 2, s. 40-42.

²³ O trudnościach związanych ze wspomnianym tutaj rozgraniczeniem może świadczyć chociażby rozbieżne orzecznictwo sądowe. W wyroku z dnia 20 lutego 1996 r. II SA 442/95, Prawo Gospodarcze 1996, nr 9, s. 35-36, NSA uznał, że wynajmowanie lokali przez właściciela nieruchomości nie jest działalnością gospodarczą, lecz pobieraniem pożytków z rzeczy. Nie jest to bowiem forma „usługi”, lecz rozporządzenie rzeczą w znaczeniu cywilnoprawnym w celu korzystania z dochodów, które rzecz ta przynosi na podstawie stosunku prawnego, natomiast SN w wielu orzeczeniach uznawał, że gospodarowanie mieniem komunalnym (w tym nieruchomościami) może być uznane za działalność gospodarczą; zob. uchwała SN z dnia 30 listopada 1992 r. III CZP 134/92, OSN 1993, nr 5, poz. 79; uchwała SN z dnia 9 marca 1993 r. III CZP 156/92, OSN 1993, nr 9, poz. 152; uchwała z dnia 6 sierpnia 1996 r. III CZP 84/96, OSN 1996, nr 11, poz. 150.

konkretnych działań samorządu, mających za przedmiot nieruchomości, będzie zależeć od skali podejmowanych przedsięwzięć oraz od skali aktywności związanej z czerpaniem pożytków²⁴. Dla przyjęcia, że mamy do czynienia z działalnością gospodarczą z pewnością nie jest wystarczające samo tylko przeprowadzanie niezbędnych remontów na nieruchomości, utrzymywanie jej, dbanie o właściwy stan techniczny, zawieranie lub przedłużanie umów dzierżawy lub użytkowania nieruchomości, a także pobieranie z tego tytułu czynszu, natomiast za uznaniem za działalność gospodarczą aktywności polegającej na odpłatnym oddawaniu nieruchomości samorządowych do korzystania osobom trzecim może przemawiać „zamierzony charakter wykonywania działalności, rozmiar jej wykonywania, organizacja przedsięwzięcia, a także sposób i stopień przygotowania przedmiotów i środków prowadzenia działalności”²⁵. W omawianym zakresie powinno się także brać pod uwagę wiele innych elementów ocenianego stanu faktycznego, np. fakt, czy samorząd traktuje tego typu działalność jako stałe źródło dochodu, czy świadczy w związku z tym jakieś dodatkowe usługi, czy podejmuje czynności reklamowe²⁶, czy prowadzi tę działalność w sposób ciągły i powtarzalny. Istotne jest tutaj na jak długo zawierane są umowy najmu lub dzierżawy oraz czy w przypadku zbycia składnika mienia komunalnego zamierza się go zastąpić jakimś innym składnikiem, np. inną nieruchomością²⁷. Ważny jest także rodzaj podmiotów, z którymi zawiera się umowy mające za przedmiot nieruchomości. Z tego punktu widzenia inaczej należy traktować umowy zawierane z podmiotami komunalnymi, np. spółkami gminy, a inaczej umowy zawierane z podmiotami prywatnymi. Całe bogactwo stanów faktycznych związanych z gospodarowaniem nieruchomościami komunalnymi nie pozwala więc na proste i jednoznaczne stwierdzenie, czy

²⁴ Wyrok SN z dnia 11 października 1996 r. III RN 4/96, Wokanda 1997, nr 6, s. 21-24; równocześnie SN zauważył, że dla uznania wynajmu lokali za działalność gospodarczą nie jest konieczne, aby najem „był prowadzony w znacznym rozmiarze”. Nie można być bowiem zbyt restryktywnym w określaniu zakresu działalności gospodarczej.

²⁵ Por. wyrok NSA z dnia 28 stycznia 1998 r. II SA 1226/97, podaje za: S. C z a r n o w, *Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego jako element gospodarki komunalnej*, Rejent 2002, nr 2-3, s. 35.

²⁶ Por. A. W a l a s z e k - P y z i o ł, *Swoboda działalności gospodarczej*, Kraków 1994, s. 30.

²⁷ S. D u d z i k, *op. cit.*, s.129.

gospodarowanie to stanowi, czy też nie stanowi działalności gospodarczej samorządu terytorialnego.

3. Pojęcie oraz istota gospodarowania nieruchomościami gminnymi

Gospodarowanie nieruchomościami gminnymi jest złożonym zespołem różnorodnych czynności faktycznych i prawnych. Czynności te są podejmowane w sposób ciągły i zmierzają do osiągnięcia jak najkorzystniejszych rezultatów majątkowych²⁸. Najogólniej rzecz biorąc, gospodarowanie nieruchomościami polega na korzystaniu z poszczególnych uprawnień składających się na treść prawa własności nieruchomości, zgodnie z ich społeczno-gospodarczym przeznaczeniem. Korzystanie to może polegać m.in. na przesunięciach nieruchomości w obrębie samej gminy jako osoby prawnej albo też na dysponowaniu nieruchomościami na rzecz osób trzecich²⁹. Oprócz pojęcia „gospodarowanie” nieruchomościami spotyka się także niekiedy pojęcia „zarządzanie” oraz „administrowanie”³⁰. Można przyjąć, że pojęcia te są w pewnym przynajmniej zakresie względem siebie synonimiczne. Pojęcie gospodarowania nieruchomościami gminnymi jest pojęciem prawnym, ponieważ ustawa o gospodarce nieruchomościami zawiera legalną jego definicję (art. 25 ust. 2 w zw. z art. 23 ust. 1 u.g.n.). W świetle tej definicji, na gospodarowanie nieruchomościami gminnymi składają się rozmaite czynności faktyczne i prawne. Do czynności faktycznych należą: zapewnianie wyceny nieruchomości, przygotowywanie opracowań geodezyjnoprawnych i projektowych,

²⁸ J. S z a c h u ł o w i c z, *Własność publiczna*, Warszawa 2000, s. 145.

²⁹ Por. A. A g o p s z o w i c z, [w:] A. A g o p s z o w i c z, Z. G i l o w s k a, M. T a n i e w s k a - P e s z k o, *Prawo samorządu terytorialnego w zarysie*, Katowice 1999, s. 110.

³⁰ Wyrażane jest zapatrywanie, że pojęcie administrowania nieruchomościami obejmuje te formy działania, które są właściwe dla prawa administracyjnego, natomiast w pojęciu gospodarowania nieruchomościami mieszczą się jedynie formy działania właściwe dla prawa cywilnego. Z kolei pojęcie zarządzania nieruchomościami miałoby być pojęciem zbiorczym, mieszczącym w sobie zarówno administrowanie, jak też gospodarowanie nieruchomościami; zob. M. S z e w c z y k, *Podmiotowość prawna gminy*, RPEiS 1993, nr 3, s. 42-43; P. R a d z i m i ń s k i, *Mienie gminne. Zagadnienia podstawowe*, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Wrocław 2002, s. 184; S. D u d z i k, *op. cit.*, s. 46; uchwała SN z dnia 4 lutego 1993 r. III AZP 32/95, Orzecznictwo Gospodarcze 1993, nr 2, poz. 51.

wyposażanie nieruchomości w niezbędne urządzenia infrastruktury technicznej, a także współpraca organów gminy z innymi organami. Z kolei czynnościami prawnymi podejmowanymi w procesie gospodarowania nieruchomościami gminnymi są: ewidencjonowanie nieruchomości, czynności związane z naliczaniem należności za nieruchomości udostępniane z gminnego zasobu oraz prowadzenie windykacji tych należności, zbywanie nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu, dokonywanie podziałów oraz scaleń i podziałów nieruchomości, czynności w postępowaniu sądowym w sprawach o własność lub inne prawo rzeczowe na nieruchomości, o roszczenia ze stosunku najmu lub dzierżawy, o stwierdzenie nabycia spadku, o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości przez zasiedzenie oraz o wpis w księdze wieczystej lub o założenie księgi wieczystej.

W gospodarowaniu nieruchomościami gminnymi (jak też nieruchomościami należącymi do Skarbu Państwa i innych jednostek samorządu terytorialnego) podstawową rolę odgrywają czynności prawne, stąd też niezwykle istotną kwestią jest określenie ich charakteru prawnego. Zwraca uwagę fakt, że w gospodarowaniu nieruchomościami zawsze znaczącą rolę odgrywały czynności administracyjne, zawierające w sobie elementy władztwa administracyjnego³¹. Jednakże w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku zaznaczyła się wyraźna i stała tendencja do odchodzenia w omawianej dziedzinie od regulacji o charakterze administracyjnoprawnym na rzecz posługiwania się w szerszym zakresie instytucjami prawa prywatnego, stąd też miejsce licznych decyzji administracyjnych, jakie musiały być podejmowane w sprawach gospodarowania nieruchomościami samorządowymi, zajęły głównie umowy prawa cywilnego.

Nie oznacza to bynajmniej, że metoda administracyjnoprawna została całkowicie wyeliminowana. Nadal bowiem istnieją takie sytuacje, w których gospodarujące gminnym zasobem nieruchomości organy gminy muszą posługiwać się władczymi formami działania. Niekiedy zresztą, o czym

³¹ Sytuacja taka miała miejsce zwłaszcza pod rządami ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, tekst jedn.: Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.; zob. szerzej E. D r o d, Z. T r u s z k i e w i c z, *Gospodarka gruntami i wywłaszczanie nieruchomości. Komentarz*, Kraków 1995, s. 139 i nast.; I. P l u t a, J. S i e g i e ń, *Gospodarka gruntami i wywłaszczanie nieruchomości. Przepisy. Orzecznictwo*, Warszawa 1995, s. 51 i nast.

była już mowa, te władcze formy są wykorzystywane przez gminę w obrocie gospodarczym, a więc w tych stosunkach, w których występuje ona jako podmiot prowadzący działalność gospodarczą, np. podejmowanie przez radę gminy uchwał w sprawie wysokości cen lub czynszów za sprzedawane lub wynajmowane nieruchomości, stanowienie aktów prawa miejscowego, określających zasady zarządu mieniem gminy, jeżeli zasady te odnoszą się także do gospodarowania gminnymi nieruchomościami w celach komercyjnych. Mówiąc o czynnościach administracyjnoprawnych (władczych) podejmowanych przez gminę w sferze gospodarowania nieruchomościami, należy mieć przede wszystkim na uwadze te sytuacje, o których jest mowa w ustawie o gospodarce nieruchomościami. W świetle przepisów tej ustawy gmina może wydawać następujące rodzaje decyzji administracyjnych: decyzje o ustanowieniu trwałego zarządu (art. 45 ust. 1 u.g.n.), decyzje o wygaśnięciu trwałego zarządu (art. 46 ust. 1 u.g.n.), decyzje w sprawie opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu, o udzieleniu bonifikaty oraz o sposobie zapłaty tych opłat (art. 84 ust. 5 u.g.n.), o pozbawieniu przyznanej bonifikaty (art. 85 ust. 2 u.g.n.), o zmianie stawki procentowej opłaty rocznej (art. 84 ust. 2 u.g.n.) czy też o aktualizacji opłaty rocznej (art. 87 ust. 3 u.g.n.).

Nie ulega wszakże wątpliwości, że podstawową rolę w obszarze gospodarowania nieruchomościami gminnymi (lub szerzej: samorządowymi) odgrywają obecnie czynności cywilnoprawne. Wynika to z faktu, że nieruchomości, z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z ustaw, mogą być przedmiotem obrotu, zaś obrót ten ma charakter cywilnoprawny. W szczególności nieruchomości mogą być przedmiotem sprzedaży, zamiany i zrzeczenia się, oddania w użytkowanie wieczyste, w najem, dzierżawę lub użyczenie, a także mogą być obciążane ograniczonymi prawami rzeczowymi, wnoszone jako wkłady niepieniężne (aporty) do spółek oraz przekazywane jako majątek tworzonych fundacji (art. 13 u.g.n.). W wymienionych powyżej przypadkach obrotu nieruchomościami gmina występuje jako mający stosowne uprawnienia i obowiązki właściciel, posiadając przy tym równorzędną pozycję prawną względem swoich kontrahentów. Z uwagi na fakt, że gmina posiada osobowość prawną, może korzystać z tych instrumentów, jakie kodeks cywilny stawia do dyspozycji podmiotów prawa cywilnego.

Pojawia się jednak pytanie, czy występując w obrocie cywilnoprawnym gmina rzeczywiście może działać na takich samych zasadach, jak wszystkie inne podmioty prawa cywilnego. Pytanie to wiąże się ściśle z rozważaną w teorii prawa administracyjnego kwestią ról, w jakich administracja publiczna występuje w życiu społecznym. Z jednej strony, administracja działa jako reprezentant państwowego imperium, dysponujący konkretnymi uprawnieniami władczymi do wiążącego określania sytuacji prawnej jednostek (tzw. administracja władcza – *hoheitliche Verwaltung*), z drugiej strony, może występować w roli osoby prawa prywatnego, prowadząc jako przedsiębiorca określoną działalność gospodarczą i wchodząc w relacje rynkowe z innymi uczestnikami obrotu gospodarczego. Ten udział administracji w życiu gospodarczym podlega, rzecz jasna, regulacji prawa cywilnego (tzw. administracja fiskalna lub prywatnogospodarcza – *fiskalische Verwaltung* lub *Privatwirtschaftsverwaltung*)³². Obok tego, zdawałoby się dychotomicznego, podziału występuje także szereg stanów pośrednich, trudnych do jednoznacznego zaklasyfikowania. Chodzi tutaj zwłaszcza o działalność administracji zaspokajającą potrzeby społeczne i bytowe ludności (tzw. administracja świadcząca – *Leistungsverwaltung*)³³. Zwraca się ponadto uwagę, że nawet działalność gospodarcza (zarobkowa, komercyjna) podmiotów administracji może (a niekiedy nawet powinna) być prowadzona w interesie publicznym, zaś administracja, korzystając w obrocie prawnym z form prawa prywatnego nie przestaje być przez to związana stosownymi normami prawa publicznego³⁴.

Powyższa uwaga jest szczególnie aktualna w odniesieniu do aktywności samorządu terytorialnego. W tym bowiem przypadku nie ma uza-

³² Por. K. Strzyczkowski, *Rola współczesnej administracji w gospodarce*, Warszawa 1992, s. 147 i nast.; J. Jeżewski, *Administracja pod rządem prawa cywilnego. Z badań porównawczych nauki prawa administracyjnego*, Wrocław 1974, s. 117 i nast.

³³ Por. E. Forsthoff, *Lehrbuch des Verwaltungsrecht*. Erster Band. *Allgemeiner Teil*, München und Berlin 1961, s. 320 i nast.

³⁴ Por. J. Jeżewski, *op. cit.*, s. 127; A. Chełmoński, *Podstawowe zasady administracyjnego prawa gospodarczego*, [w:] A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, *Administracyjne prawo gospodarcze. Zagadnienia wybrane*, Wrocław 2000, s. 10-11.

sadnienia dychotomiczny podział zadań samorządu na typowe zadania publiczne oraz na zadania gospodarcze (a więc realizowane poprzez prowadzenie lub organizowanie działalności gospodarczej), ponieważ wszystkie zadania samorządu mają charakter zadań publicznych, niezależnie od tego, w jakich formach prawnych są realizowane³⁵. Nawet zatem działania samorządu podejmowane w formach prawa prywatnego muszą być w ostateczności ukierunkowane na urzeczywistnianie wartości mieszczących się w pojęciu interesu publicznego. Działania takie powinny służyć zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej i nie mogą tracić funkcjonalnego związku z realizacją zadań o charakterze publicznym. Korzystając z instrumentów cywilnoprawnych, gmina nie przestaje być podmiotem odpowiedzialnym za zaspokajanie artykułowanych w skali społeczności lokalnej potrzeb i nie zmienia się w podmiot autonomiczny, dążący do realizacji własnych prywatnych interesów. O ile w przypadku osób fizycznych i prawnych sam fakt posiadania podmiotowości cywilnoprawnej jest wystarczającą przesłanką do podejmowania przez te osoby wszelkich czynności w sferze prawa cywilnego, które nie są przez prawo zabronione, o tyle w przypadku podmiotu prawa publicznego, jakim jest gmina (powiat, województwo), sytuacja przedstawia się odmiennie. Wprawdzie posiadanie przez gminę osobowości prawnej umożliwia jej rozwijanie aktywności w formach prawa cywilnego, jednakże osobowość prawna nie jest tu jeszcze elementem wystarczającym. Do dokonania czynności cywilnoprawnej (np. zawarcia umowy) konieczne jest również istnienie konkretnej podstawy prawnej, upoważniającej gminę do działania w tej formie³⁶. W przypadku czynności mających za przedmiot nieruchomości gminne, podstawy prawne do ich podejmowania znajdują się w ustawie o gospodarce nieruchomościami.

Jeszcze raz należy podkreślić, że powyższe czynności mogą być podejmowane wyłącznie w celu wyraźnie określonym w art. 7 u.s.g. (zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej). Gmina bowiem nie po to uzyskuje osobowość prawną, aby stać się jeszcze jednym

³⁵ S. Dudzik, *op. cit.*, s. 161 i nast.; orzeczenie TK z dnia 27 września 1994 r. w sprawie W. 10/93, OTK 1994, cz. II, poz. 46.

³⁶ Por. J. Starościak, *Prawne formy i metody działania administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. III, red. T. Rabska, J. Łętowski, Wrocław 1978, s. 101.

normalnym uczestnikiem obrotu cywilnoprawnego³⁷. Osobowość prawna jest dla samorządu terytorialnego użytecznym środkiem, przydatną konstrukcją, która umożliwi mu korzystanie z bogatego rezerwuaru form prawa cywilnego. Dzięki temu jednostki samorządu terytorialnego mogą lepiej realizować spoczywające na nich zadania publiczne oraz efektywniej gospodarować należącym do nich majątkiem (w tym nieruchomościami)³⁸. Nie znaczy to jednak, że osobowość prawna ma decydujące znaczenie dla określenia istoty samorządu jako korporacji publicznoprawnej. O istocie tej bowiem przesądza uczestnictwo samorządu w wykonywaniu władzy publicznej.

Może budzić uzasadnione wątpliwości teza jednego z orzeczeń TK, zgodnie z którą w sferze gospodarowania takimi składnikami majątku komunalnego, jak nieruchomości, gmina podlega w całości regulacjom prawa cywilnego i powinna być traktowana w sposób zbliżony do podmiotów prawa prywatnego. W zakresie mienia kapitałowego, a więc nie służącego bezpośrednio użytkowi publicznemu, gminy jakoby „uczestniczą w obrocie na zasadach powszechnie obowiązujących, tak jak osoby fizyczne i osoby prawne prawa prywatnego”³⁹.

Z powyższą tezą nie można się wszakże zgodzić, gdyż powodowałyaby niekorzystne dla wspólnoty samorządowej następstwa. Prawdą jest, że przysługująca jednostkom samorządu terytorialnego osobowość prawna jest gwarancją samodzielności, ponieważ umożliwia im występowanie w stosunkach cywilnoprawnych w charakterze odrębnego podmiotu. Jednostki samorządu terytorialnego mogą być w rezultacie samodzielnym podmiotem praw i obowiązków cywilnoprawnych. Jednakże samodzielność ta nie ma bynajmniej charakteru absolutnego czy też nieograniczonego, gdyż samorząd powołany jest przecież do wykonywania „w ramach ustaw” zadań publicznych (art. 16 Konstytucji). Ustawy mogą zatem stwarzać samorządowi terytorialnemu pewne ramy działalności, polegającej na wykonywaniu zadań publicznych, przy czym charakter publiczny

³⁷ Z. Niewiadomski, J. Szreniawski, *Problem dopuszczalności działalności gospodarczej samorządu terytorialnego*, Rejent 1994, nr 5, s. 31.

³⁸ Por. A. Doliwa, *Dychotomiczny charakter podmiotowości prawnej państwa (imperium i dominium)*, *Studia Prawnicze* 2002, nr 3, s. 40-41; P. Radziejewicz, *Kilka uwag w sprawie przydatności pojęcia „osoba prawa publicznego”*, *ST* 2000, nr 6, s. 12.

³⁹ Orzeczenie TK z dnia 12 czerwca 2000 r. w sprawie K. 8/98, *OTK* 2000, nr 3, poz. 87.

mają wszystkie zadania realizowane przez samorząd⁴⁰. Gospodarowanie nieruchomościami gminnymi jest również zadaniem publicznym i jako takie podlega publicznoprawnym regulacjom ustawowym, nie pozwalającym gminom na swobodne i dowolne korzystanie z nieruchomości oraz dysponowanie nimi. W efekcie samodzielność gminy w obszarze wykonywania uprawnień majątkowych ulega znacznemu zawężeniu i nie może być w żaden sposób porównywana z samodzielnością przysługującą w omawianym zakresie podmiotom prywatnym. Gmina, wykorzystując instrumenty prawa cywilnego, nie pozbywa się swojej publicznoprawnej odpowiedzialności za zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców.

Jednostki samorządu terytorialnego, pomimo posiadania podmiotowości cywilnoprawnej, nie mogą być uznane za beneficjentów zasady swobody umów. Zasada ta pozwala stronom na swobodne kształtowanie łączących je stosunków prawnych, umożliwiając decydowanie o samym fakcie zawarcia umowy, jej treści, formie, a także o osobie kontrahenta⁴¹. W przypadku samorządu terytorialnego swoboda ta podlega licznym ograniczeniom ustanawianym w interesie publicznym⁴². Tytułem przykładu można wskazać, że niekiedy ustawodawca wyklucza swobodę decydowania przez samorząd odnośnie do samego faktu zawarcia umowy mającej za przedmiot nieruchomość, przyznając określonym osobom roszczenie o jej zawarcie. Wówczas jednostka samorządu terytorialnego na żądanie uprawnionej osoby ma obowiązek zawarcia stosownej umowy⁴³. Ogra-

⁴⁰ Por. orzeczenie TK z dnia 24 stycznia 1995 r. w sprawie K. 5/94, OTK 1995, nr 1, poz. 3.

⁴¹ Por. A. Stelmachowski, *Zarys teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1998, s. 98; W. Czachórowski, *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 1999, s. 136 i nast.

⁴² Na ten temat zob. szerzej E. Gniewek, *Obrót nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi*, Kraków 1999, s. 38 i nast.; S. Dudzik, *op. cit.*, s. 183-185.

⁴³ Np. „osoba, która na podstawie pozwolenia na budowę wybudowała przed dniem 5 grudnia 1990 r. ze środków własnych garaż na gruncie stanowiącym własność Skarbu Państwa lub własność gminy, a także jej następca prawny, mogą żądać nabycia tego garażu na własność oraz oddania w użytkowanie wieczyste gruntu niezbędnego do korzystania z tego garażu, jeżeli jest jego najemcą. Nabycie garażu na własność następuje nieodpłatnie” (art. 211 ust. 1 u.g.n.); z kolei „osobom, które w wyniku utraty własności nieruchomości otrzymały tytułem odszkodowania lub rekompensaty inne nieruchomości w użytkowanie wieczyste, oraz następcom tych osób przysługuje roszczenie o nieodpłatne przeniesienie na ich rzecz własności nieruchomości przyznanych z tytułu odszkodowania lub rekompensaty” (art. 217 ust. 1 u.g.n.).

niczeniu podlega również swoboda wyboru przez jednostki samorządu terytorialnego kontrahenta zawieranej transakcji, co następuje np. przez wskazanie w ustawie osób, którym przysługuje prawo pierwszeństwa nabycia nieruchomości (zob. art. 34 ust. 1 u.g.n.). Także treść umowy nie jest całkowicie poddana woli kontraktujących stron, gdyż muszą się one liczyć z faktem ingerencji ustawodawcy w treść niektórych jej składników. Dotyczy to np. umów sprzedaży nieruchomości, gdzie ustawodawca wpływa na swobodę kształtowania przez strony ceny sprzedaży nieruchomości⁴⁴. Należy również pamiętać o ograniczeniach odnoszących się do trybu (art. 37 ust. 1 u.g.n.) oraz formy umowy (art. 27 u.g.n.). Nie wydaje się natomiast, aby zawarty w art. 13 u.g.n. katalog czynności obrotu nieruchomościami miał charakter zamknięty⁴⁵. Przyjmuje się, że dopuszczalne jest zawieranie przez gminę również innego rodzaju umów dotyczących nieruchomości: nazwanych, nienazwanych i mieszanych.

⁴⁴ Zgodnie z art. 67 ust. 1 u.g.n., „cenę nieruchomości ustala się na podstawie jej wartości określonej przez rzeczoznawcę majątkowego”, z kolei „przy sprzedaży bezprzetargowej cenę nieruchomości ustala się w wysokości nie niższej niż jej wartość” (art. 67 ust. 3 u.g.n.), natomiast w przypadku stosowania trybu przetargowego „cenę wywoławczą w pierwszym przetargu ustala się w wysokości nie niższej niż wartość nieruchomości” (art. 67 ust. 2 pkt 1 u.g.n.).

⁴⁵ Por. M. Wołanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 1998, s. 127; G. Bierniek, [w:] *Prawo obrotu nieruchomościami*, red. S. Rudnicki, Warszawa 1999, s. 178-179.