

Rejent \* rok 15 \* nr 5(169)

maj 2005 r.

Rafał Padrak

Sprzedaż i oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości publicznych po zmianie ustawy o gospodarce nieru-chomościami

W marcu 2003 r. złożony został w Sejmie RP rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Potrzeba kolejnych zmian ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>1</sup> spowodowana była koniecznością uwzględnienia w przepisach ustawy wniosków wynikających z kilkuletnich doświadczeń w jej stosowaniu, z orzecznictwa NSA i sądów powszechnych<sup>2</sup>. Ustawa z dnia 28.11.2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw, zwaną dalej nowelą z dnia 28.11.2003 r., weszła w życie z dniem 22 września 2004 r., tj. po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia<sup>3</sup>. W wyniku wejścia jej w życie, w ustawie o gospodarce nieruchomościami znalazły się m.in. nowe regulacje prawne dotyczące zbywania nieruchomości Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego (nieruchomości publicznych). Nowela z dnia 28.11.2003 r. wprowadziła istotne zmiany w przepisach rozdziału 4 Działu II pt. „Przetargi na zbycie nieruchomości”<sup>4</sup>. Zmiany te polegają na:

1. Rozszerzeniu i doprecyzowaniu katalogu wyjątków od zasady zbywania nieruchomości publicznych w przetargu<sup>5</sup> (art. 37 ust. 2 pkt 3, 6, 9, 10 u.g.n.).
2. Ustanowieniu zasady przetargu przy zawieraniu umów użytkowania, najmu lub dzierżawy nieruchomości publicznych na czas dłuższy niż 3 lata (art. 37 ust. 4 u.g.n.).
3. Unormowaniu obowiązku podawania do publicznej wiadomości informacji o odwołaniu ogłoszonego przetargu (art. 38 ust. 4 u.g.n.),
4. Wprowadzeniu limitów czasowych dla zbywania nieruchomości w drodze przetargu i w trybie rokowań prowadzonych w wyniku negatywnego rezultatu dwóch przetargów oraz konsekwencji przekroczenia tych okresów (art. 39 u.g.n.).
5. Ustanowieniu przepisu dotyczącego przetargu ograniczonego (art. 40 ust. 2a u.g.n.).
6. Zdefiniowaniu przetargu zakończonego wynikiem negatywnym (art. 40 ust. 4 u.g.n.).
7. Zamieszczeniu w ustawie przepisu umożliwiającego uczestnikowi przetargu zaskarżenie czynności związanych z przeprowadzeniem przetargu (art. 40 ust. 5 u.g.n.).
8. Upoważnieniu Rady Ministrów do określenia w rozporządzeniu sposobu i trybu przeprowadzenia rokowań po drugim przetargu (art. 42 u.g.n.).

Zmiany w przepisach dotyczą również sposobu i trybu zbywania nieruchomości publicznych, uregulowanego dotychczas w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1998 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania przetargów na zbycie nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy<sup>6</sup>. W celu wykonania delegacji ustawowej (art. 42 u.g.n. po zmianie) Rada Ministrów w dniu 14 września 2004 r. wydała rozporządzenie w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości<sup>7</sup>, w wyniku czego utraciło moc rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13.01.1998 r. W niniejszym artykule zaprezentowano niektóre z nowych regulacji<sup>8</sup>.

Rozszerzenie katalogu wyjątków od zasady przetargu (art. 37 ust. 2 pkt 9 i 10 u.g.n.)

Z uzasadnienia rządowego projektu zmian wynika, że celem zmian art. 37 u.g.n. było poszerzenie katalogu podmiotów uprawnionych do nabywania nieruchomości w trybie bezprzetargowym, zaś „poszerzenie dotyczyło tych podmiotów, które z różnych powodów, najczęściej wynikających z przepisów prawa lub ustaleń planów miejscowych, mogą być wyłącznymi nabywcami nieruchomości lub ich części, co oznacza, że organizowanie przetargu traci sens”, dlatego też do art. 37 ust. 2 u.g.n. dodany został pkt 9 i 10.

Jak wynika z art. 198 k.c., współwłaściciele nieruchomości mogą rozporządzać udziałem bez zgody pozostałych współwłaścicieli. Według art. 37 ust. 2 pkt 9 u.g.n., zbycie nieruchomości publicznej następuje w drodze bezprzetargowej, jeżeli przedmiotem zbycia jest udział w nieruchomości, a zbycie następuje na rzecz innych współwłaścicieli nieruchomości. W dotychczasowej praktyce, w sytuacji gdy zbyciu podlegał udział Skarbu Państwa bądź jednostki samorządu terytorialnego w nieruchomości, organizowany był przetarg ograniczony dla pozostałych współwłaścicieli nieruchomości albo przetarg nieograniczony. W obecnym stanie prawnym zbycie udziału w nieruchomości na rzecz współwłaścicieli odbywa się w drodze bezprzetargowej, co powoduje wskazane niżej komplikacje.

Cytowany przepis art. 37 ust. 2 pkt 9 u.g.n. nie będzie sprawiał trudności interpretacyjnych wtedy, gdy będzie dwóch współwłaścicieli zbywanej nieruchomości: Skarb Państwa bądź jednostka samorządu terytorialnego oraz osoba fizyczna lub prawna. Problemy w stosowaniu tego przepisu pojawić się mogą wówczas, gdy istnieje więcej niż dwóch współwłaścicieli. Po pierwsze, wyniki wykładni językowej przepisu art. 37 ust. 2 pkt 9 u.g.n. prowadzą do wniosku, że brak jest nakazu zbywania udziału na rzecz wszystkich współwłaścicieli, stosownie do posiadanych przez nich udziałów; możliwe jest więc zbycie na rzecz jednego lub niektórych z nich, z pominięciem innych zainteresowanych nabyciem udziału współwłaścicieli. Po drugie, na mocy art. 28 ust. 2 u.g.n. warunki zbycia nieruchomości w drodze bezprzetargowej ustala się w rokowaniach przeprowadzanych z nabywcą. Nie oznacza to jednak, że właściwy organ<sup>9</sup> jest zobowiązany do podjęcia rokowań ze wszystkimi zainteresowanymi nabyciem udziału współwłaścicielami, gdyż żaden przepis nie nakłada nań takiego obowiązku. Po trzecie, brak jest obowiązku sporządzania protokołu z rokowań prowadzonych z zainteresowanymi (tu: współwłaścicielami), którzy nie zostali nabywcami nieruchomości<sup>10</sup>.

Niezbędne będzie w praktyce stosowania omawianego przepisu udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy możliwe jest – mimo brzmienia art. 37 ust. 2 pkt 9 u.g.n. – zorganizowanie przetargu na zbycie udziału w nieruchomości. Należy udzielić odpowiedzi twierdzącej, ponieważ z treści art. 37 ust. 2 pkt 9 u.g.n. nie wynika nakaz zbywania udziału na rzecz współwłaścicieli nieruchomości; nieruchomość

podlega zbyciu bezprzetargowemu, o ile nabywcą jest współwłaściciel nieruchomości. Z przepisu tego nie można więc wywodzić istnienia po stronie współwłaścicieli roszczenia o nabycie udziału w nieruchomości. Mogą także wystąpić sytuacje braku zainteresowania nabyciem udziału ze strony współwłaścicieli, co nie może w świetle art. 198 k.c. stanowić przeszkody do rozporządzania udziałem w nieruchomości. Ponadto w przepisach dotyczących zbywania nieruchomości publicznych nie uregulowano trybu postępowania w razie zamiaru nabycia udziału w nieruchomości przez kilku współwłaścicieli, jakkolwiek w przypadku nieruchomości komunalnych możliwe wydaje się uregulowanie tej kwestii w stosownych uchwałach organów stanowiących jednostki samorządu terytorialnego w sprawie zasad zbywania nieruchomości<sup>11</sup>.

Mimo zgłoszonych problemów należałoby zaproponować następujące rozwiązania: jeżeli choćby jeden ze współwłaścicieli nieruchomości zgłosi zamiar nabycia udziału (np. po opublikowaniu ogłoszenia o przetargu), właściwy organ może po przeprowadzeniu rokowań zawrzeć z nim umowę w drodze bezprzetargowej<sup>12</sup>. Zawarcie umowy zbycia udziału w drodze bezprzetargowej ze współwłaścicielem stanowiłoby wówczas ważny powód odwołania przetargu, o którym mowa w art. 38 ust. 4 u.g.n. i w dalszej części tego artykułu. W razie zgłoszenia zamiaru nabycia udziału przez dwóch lub więcej współwłaścicieli, należałoby rozważyć stosowanie w drodze analogii trybu postępowania przewidzianego w § 28 ust. 5 rozporządzenia (tj. przeprowadzenie rokowań ze wszystkimi zainteresowanymi współwłaścicielami, ewentualnie zorganizowanie przetargu ograniczonego do współwłaścicieli)<sup>13</sup>.

Powyższe rozważania skłaniają do wniosku, że unormowanie zawarte w art. 37 ust. 2 pkt 9 u.g.n., w powiązaniu z brakiem szczegółowych uregulowań sposobu prowadzenia rokowań będących trybem zawierania umów na podstawie art. 37 ust. 2 u.g.n., wskazuje na potrzebę dalszych zmian legislacyjnych. Cel rozszerzenia katalogu wyjątków od zasady przetargu, zgodnie z którym nie należy organizować przetargu, gdy tylko dany podmiot może być wyłącznym nabywcą (art. 37 ust. 2 pkt 9 u.g.n.) nie zawsze zostanie zrealizowany, ze względu na potencjalne występowanie wielu współwłaścicieli. De lege ferenda celowe wydaje się w szczególności uregulowanie sposobu prowadzenia rokowań w oparciu o art. 37 ust. 2 w zw. z art. 28 ust. 2 u.g.n. lub zamieszczenie przepisu stanowiącego, że w przypadku gdy współwłaścicielami nieruchomości są dwie lub więcej osób prawnych lub fizycznych, właściwy organ organizuje przetarg na zbycie udziału w nieruchomości, ograniczony do współwłaścicieli.

Dodany nowelą z dnia 28.11.2003 r. do ustawy o gospodarce nieruchomościami przepis art. 37 ust. 2 pkt 10 u.g.n. stanowi, że nieruchomość jest zbywana w drodze bezprzetargowej, jeżeli jest zbywana na rzecz Kościołów i związków wyznaniowych mających uregulowane stosunki z państwem, na cele działalności sakralnej. Z treści cytowanego przepisu wynika, że będzie miał on zastosowanie do wszystkich Kościołów i związków wyznaniowych mających uregulowane stosunki z państwem, pod warunkiem, że nieruchomość w planie zagospodarowania przestrzennego będzie przeznaczona na cele działalności sakralnej, a nabywca zobowiąże się do jej wykorzystywania zgodnie z przeznaczeniem.

Przepis art. 37 ust. 2 pkt 10 u.g.n. koresponduje z treścią przepisów ustaw o stosunku państwa do poszczególnych Kościołów i związków wyznaniowych (m.in. art. 42 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej<sup>14</sup>), według których grunty stanowiące własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, a przeznaczone

w planach zagospodarowania przestrzennego pod inwestycje sakralne i kościelne na rzecz danego kościoła oraz cmentarze wyznaniowe, są oddawane w użytkowanie wieczyste albo podlegają sprzedaży kościelnym osobom prawnym na ich wniospek. Należy jednak zauważyć, że spośród 15 Kościołów lub związków wyznaniowych mających uregulowane stosunki z państwem nie wszystkie mają zagwarantowaną ustawowo możliwość nabywania na wniosek kościelnej osoby prawnej gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego pod inwestycje sakralne i kościelne oraz cmentarze wyznaniowe<sup>15</sup>. Ponadto większość Kościołów i związków wyznaniowych może w postępowaniu regulacyjnym nieodpłatnie nabywać na własność nieruchomości lub ich części, będące uprzednio ich własnością, w celu przywrócenia w nich m.in. sprawowania kultu religijnego, działalności oświatowo-wychowawczej czy charytatywno-opiekuńczej. Kościoły (związki wyznaniowe) mogą również nabywać na wniosek kościelnych osób prawnych nieodpłatnie na własność nieruchomości publiczne lub ich części, w szczególności, jeżeli są one niezbędne do sprawowania kultu religijnego lub działalności kościelnych osób prawnych w zakresie charytatywno-opiekuńczym lub oświatowo-wychowawczym<sup>16</sup>. W tych przypadkach dochodzi niewątpliwie do nieodpłatnego, z istoty bezprzetargowego nabycia nieruchomości publicznych, gdyż przetarg organizuje się w celu uzyskania najwyższej ceny albo wyboru najkorzystniejszej oferty (art. 40 ust. 2 u.g.n.). Przy założeniu, że mamy do czynienia z doprecyzowaniem istniejącego katalogu wyjątków od zasady przetargu, bezprzetargowa sprzedaż lub oddawanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości publicznych na cele sakralne i kościelne następowałaby tylko na rzecz tych Kościołów, którym przepisy ustaw o stosunkach z państwem umożliwiają taki sposób ich nabywania.

Powyższe wskazuje, że nie jest łatwo udzielić odpowiedzi na pytanie, czy art. 37 ust. 2 pkt 10 u.g.n. jedynie porządkuje dotychczasowy stan prawny w celu zgromadzenia w art. 37 u.g.n. wszystkich wyjątków od zasady przetargu<sup>17</sup>, czy też rozszerza ich katalog, dopuszczając odpłatne zbywanie nieruchomości publicznych w drodze bezprzetargowej na rzecz wszystkich Kościołów lub związków wyznaniowych o uregulowanym stosunku do państwa. Biorąc jednak pod uwagę powołane wyżej uzasadnienie rządowego projektu zmian do ustawy, należy stwierdzić, że celem zmian do art. 37 u.g.n. było poszerzenie katalogu podmiotów uprawnionych do nabywania nieruchomości w trybie bezprzetargowym. Istotnym argumentem za tezą o rozszerzeniu katalogu wyjątków od zasady przetargu jest art. 25 ust. 1 Konstytucji, stosownie do którego Kościoły i inne związki wyznaniowe są równouprawnione. Umożliwienie odpłatnego, bezprzetargowego nabycia nieruchomości publicznej przeznaczonej w planach zagospodarowania na cele sakralne wszystkim Kościołom i związkom wyznaniowym mającym uregulowane stosunki z państwem niewątpliwie zmierza w tym kierunku.

Trudności w ocenie rzeczywistego celu nowej regulacji zamieszczonej w art. 37 ust. 2 pkt 10 u.g.n. (doprecyzowanie bądź rozszerzenie katalogu wyjątków od zasady przetargu) zostaną omówione na tle wzajemnego stosunku art. 42 ustawy o stosunku państwa do Kościoła katolickiego oraz art. 37 u.g.n. Relacjami pomiędzy tymi przepisami zajmował się NSA w Lublinie, wydając odmienne orzeczenia. W wyroku z dnia 18.07.2003 r. sąd uznał, że zbywanie nieruchomości na rzecz Kościoła odbywa się w drodze bezprzetargowej (co oznaczałoby, że w art. 37 ust. 2 pkt 10 u.g.n. doprecyzowano katalog wyjątków od zasady przetargu w odniesieniu do nabywania nieruchomości publicznych przez Kościół katolicki)<sup>18</sup>, natomiast w wyroku z dnia 10.09.2002 r. sąd stwierdził, że zbywanie nieruchomości na rzecz Kościoła powinno następować w trybie przetargu (co przesądzałoby, że nowelą z dnia 28.11.2003 r. doszło do rozszerzenia katalogu wyjątków od zasady przetargu)<sup>19</sup>.

Wydaje się, że punktem wyjścia przy interpretacji wzajemnych relacji pomiędzy art. 37 u.g.n. i art. 42 ustawy o stosunku państwa do Kościoła katolickiego powinna być zasada przetargowego zbywania nieruchomości publicznych i wynikająca z niej reguła *exceptiones non sunt extendendae*. Według art. 28 ust. 1 u.g.n., sprzedaż nieruchomości albo oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej następuje w drodze przetargu lub w drodze bezprzetargowej, stosownie do przepisów rozdziału 4 Działu II. Oznacza to, że o trybie zawierania umowy, której przedmiotem jest nieruchomość publiczna, decyduje wyłącznie treść ustawy o gospodarce nieruchomościami, tj. art. 37 u.g.n. (a także, gdy dwa przetargi zakończyły się wynikiem negatywnym – art. 39 ust. 2 u.g.n.). Warto zauważyć, że w art. 6-10 ustawy o stosunku państwa do Kościoła katolickiego ustawodawca przesądził o istnieniu wielu katolickich osób prawnych, którymi są m.in.: Konferencja Episkopatu Polski, archidiecezje, administratury apostolskie, parafie, kościoły rektoralne (rektoraty), Caritas Polska, KUL, kościelne instytuty naukowe<sup>20</sup>. Żaden przepis obowiązującego prawa nie stanowi(ł) wprost o sposobie wyznaczania katolickiej osoby prawnej, na rzecz której nastąpić powinno zbycie nieruchomości publicznej przeznaczonej na cele sakralne. Wprawdzie według art. 42 ust. 4 ustawy o stosunku państwa do Kościoła katolickiego biskupi diecezjalni lub wyżsi przełożeni zakonni uzgadniają kolejność realizacji inwestycji sakralnych i kościelnych, jednakże w szczególności wobec niewydania rozporządzenia, o którym mowa w ust. 5, określającego szczegółowy tryb i zakres uzgadniania kolejności realizacji inwestycji, nie wydaje się oczywiste, by z treści art. 42 ust. 4 cyt. ustawy wynikało, że biskupi lub wyżsi przełożeni zakonni, uzgadniając kolejność realizacji inwestycji, dokonują jednocześnie wiążącego wyboru katolickiej osoby prawnej, która wystąpi z wnioskiem np. o sprzedaż nieruchomości jednostki samorządu terytorialnego przeznaczonej na cele sakralne, zamykając drogę innym podmiotom do wystąpienia z podobnym wnioskiem, dotyczącym tej samej nieruchomości<sup>21</sup>.

Nie wydaje się również trafna teza wyroku NSA z dnia 18.07.2003 r., że cytowany przepis ustawy o stosunku państwa do Kościoła katolickiego to *lex specialis* w stosunku do art. 37 u.g.n., ponieważ zakresy stosowania tych norm nie krzyżują się, gdyż w art. 42 ustawy o stosunku państwa do Kościoła katolickiego nie określono trybu zbywania nieruchomości publicznych na rzecz kościelnej osoby prawnej, stąd też późniejsze przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami nie mogły uchylić obowiązywania normy, która nie istniała. Skutkiem powyższych rozważań jest wniosek, że zbywanie przeznaczonych na cele sakralne nieruchomości publicznych na rzecz Kościoła katolickiego, w obowiązującym do dnia 22.09.2004 r. stanie prawnym, powinno następować w trybie przetargu ograniczonego do kościelnych osób prawnych, które mogą realizować cele sakralne na zbywanej nieruchomości. Przyjęcie tej tezy przesądzałoby, że w wyniku dodania pkt 10 do art. 37 ust. 2 u.g.n. doszło do rozszerzenia katalogu wyjątków od zasady przetargu.

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że zamiar ustawodawcy co do rozszerzenia katalogu wyjątków od zasady przetargu, podobnie jak w przypadku bezprzetargowego zbywania udziału w nieruchomości na rzecz współwłaścicieli, może nie zostać osiągnięty. Istnieje bowiem wiele podmiotów, nie tylko w Kościele katolickim, które potencjalnie mogą zgłosić zamiar nabycia nieruchomości na cele sakralne, dlatego też celowa wydaje się nowelizacja ustawy o gospodarce nieruchomościami i unormowanie odpowiednika art. 42 ust. 2 ustawy o stosunku państwa do Kościoła katolickiego w stosunku do wszystkich kościołów i związków wyznaniowych, z jednoczesnym ustaleniem trybu wyznaczania nabywcy (tj. kościelnej osoby prawnej) w drodze bezprzetargowej albo uregulowanie zbywania nieruchomości publicznych na rzecz kościołów i związków wyznaniowych w drodze przetargu ograniczonego.

#### Odwołanie ogłoszonego przetargu (art. 38 ust. 4 u.g.n.)

Nowelą z dnia 28.11.2003 r. dodany został do ustawy o gospodarce nieruchomościami przepis stanowiący o odwołaniu ogłoszonego przetargu. Nowelizacja polegała zasadniczo na przeniesieniu do ustawy przepisu § 2 ust. 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13.01.1998 r., zezwalającego na odwołanie ogłoszonego przetargu z uzasadnionej przyczyny i nakazującego poinformowanie o tym w formie właściwej dla ogłoszenia o przetargu. Przyczyna nowej regulacji wywodzi się zapewne z faktu, że przykładowo, na mocy art. 2 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa, organy samorządu województwa działają na podstawie i w granicach określonych przez ustawy, tak więc z ustawy powinien wynikać zarówno obowiązek ogłaszania o przetargu, jak i dopuszczalność jego odwołania. Ogłoszenie o przetargu mające źródło w ustawie jest oświadczeniem woli wszczynającym procedurę przetargu<sup>22</sup>. Jego organizator jest związany treścią ogłoszenia o przetargu, które jest zaproszeniem do składania ofert w tym trybie, określającym warunki przyjęcia oferty. Słusznie zatem ustanowiony został w ustawie przepis regulujący w ograniczonym zakresie dopuszczalność odwoływania przetargu<sup>23</sup>. Według art. 38 ust. 4 u.g.n., właściwy organ może odwołać ogłoszony przetarg jedynie z ważnych powodów, a w podawanej do publicznej wiadomości informacji o odwołaniu przetargu powinien wskazać przyczynę odwołania. W omawianym przepisie uregulowano również termin (o odwołaniu ogłoszenia należy poinformować „niezwłocznie”) i sposób podawania informacji o odwołaniu przetargu do wiadomości publicznej. Poprzez odesłanie do ust. 2 ustanowiony został obowiązek wywieszania ogłoszeń o odwołaniu przetargu w siedzibie właściwego urzędu, a ponadto podawania do publicznej wiadomości informacji o jego odwołaniu w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości. Nie zostało to wprawdzie wprost uregulowane, jednakże należałoby przyjąć jako zasadę, że ogłoszenie o odwołaniu przetargu powinno być podawane do publicznej wiadomości w ten sam sposób, jak ogłoszenie o przetargu, kierując się § 6 cyt. rozporządzenia (tj. w prasie o zasięgu jak dla zamieszczonego ogłoszenia o przetargu, a także na stronie internetowej).

#### Unormowanie dotyczące przetargu ograniczonego (art. 40 ust. 2a u.g.n.)

W obowiązującym do dnia 22.09.2004 r. stanie prawnym przetarg ograniczony unormowany był w ustawie poprzez wskazanie go jako jednej z czterech form (art. 40 ust. 1 u.g.n.). W § 14 ust. 1 i § 25 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13.01.1998 r. określono, że przetarg ograniczony (ustny, pisemny) przeprowadza się, jeżeli warunki przetargowe mogły być spełnione tylko przez ograniczoną liczbę osób.

Ustawodawca w noweli z dnia 28.11.2003 r. przeniósł do ustawy o gospodarce nieruchomościami przepis dotyczący organizowania przetargów ograniczonych, tym samym zrezygnował z możliwości taksatywnego określenia przypadków, w których dopuszczalne jest organizowanie takich przetargów. Przepis art. 40 ust. 2a u.g.n. stanowi, że przetarg ograniczony organizuje się, jeżeli warunki przetargowe mogą być spełnione tylko przez ograniczoną liczbę osób. Dotychczasowa praktyka stosowania przetargów ograniczonych przez niektóre gminy<sup>24</sup> przemawia za celowością wprowadzenia do ustawy o gospodarce nieruchomościami przepisu ustanawiającego jako zasadę organizowanie przetargów nieograniczonych, z precyzyjnym unormowaniem w ustawie katalogu przypadków, w których dopuszczalne jest jego przeprowadzenie. Takie rozwiązanie wprowadziłoby przejrzystość podejmowania decyzji o organizacji przetargu ograniczonego zamiast nieograniczonego. Zarówno w obecnym, jak i poprzednim stanie prawnym, ze względu na treść art. 40 ust. 3 u.g.n. (według którego o wyborze jednej z czterech form przetargu decyduje organizator), prawodawca

pozostawił organizatorowi swobodę decydowania o formie ograniczonego bądź nieograniczonego przetargu, realizowaną poprzez odpowiednie ukształtowanie warunków przetargowych. Wydaje się jednak, że przepis ustawy powinien wskazywać organizatorowi przetargu konkretne źródła ograniczenia powszechności przetargu (np. możliwość nabycia tej samej nieruchomości przez kilka podmiotów uprawnionych do nabycia bezprzetargowego na mocy art. 37 ust. 2 i 3 u.g.n., wielość zgłoszeń do rokowań jako alternatywa dla ich prowadzenia)<sup>25</sup>. Istotną wskazówką postępowania mogłoby być ustanowienie zasady, że zawężenie kręgu potencjalnych oferentów nie może prowadzić do tego, by warunki przetargowe spełniał tylko jeden podmiot. Nie będą wystarczającą ochroną przed ww. działaniami przepisy rozporządzenia, zgodnie z którymi w ogłoszeniu o przetargu ograniczonym należy podawać uzasadnienie wyboru jego formy (§ 15 ust. 1 i § 24 ust. 1), dopóki w ustawie nie zostaną wymienione konkretne warunki organizowania takich przetargów<sup>26</sup>.

Zaskarżanie czynności związanych z przeprowadzeniem przetargu (art. 40 ust. 5 u.g.n.)

W obowiązującym do dnia 22.09.2004 r. stanie prawnym możliwość wniesienia skargi na czynności przetargowe istniała na mocy w § 11 rozporządzenia RM z dnia 13.01.1998 r. W literaturze prawniczej wskazywano na przekroczenie zakresu delegacji ustawowej do wydania rozporządzenia wykonawczego na podstawie art. 42 u.g.n. Podnoszono, że regulacja dotycząca możliwości zaskarżania czynności przetargowych wykracza poza pojęcie zasad i trybu przeprowadzania przetargu<sup>27</sup>, dlatego też nowelą z dnia 28.11.2003 r. dodany został do art. 40 u.g.n. przepis ust. 5, w myśl którego uczestnik przetargu może w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyniku przetargu ustnego lub doręczenia zawiadomienia o wyniku przetargu pisemnego zaskarżyć czynności związane z przeprowadzeniem przetargu do wojewody, jeżeli przetarg dotyczy nieruchomości Skarbu Państwa, albo do organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli przetarg dotyczy nieruchomości stanowiących własność danej jednostki. Rozwinięcie tego unormowania zostało zawarte w § 11 rozporządzenia, jednakże w dalszym ciągu w obowiązujących przepisach nie uregulowano podstaw zaskarżenia czynności przetargowych<sup>28</sup>. Oznacza to, że każdy uczestnik przetargu jest uprawniony do wniesienia skargi, której podstawą może być jakiegokolwiek naruszenie przepisów dotyczących zbywania nieruchomości publicznych. Nie zostały określone również kryteria prowadzące do rozstrzygnięcia skargi (tj. powtórzenie czynności przetargowych, unieważnienie przetargu, uznanie skargi za niezasadną). Wydaje się, że podstawowym kryterium rozstrzygania skarg powinna być ocena, czy wada czynności przetargowej może mieć wpływ na wynik przetargu<sup>29</sup>, co wymaga udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy w postępowaniu przetargowym zagwarantowano przestrzeganie zasad przetargu (art. 37 ust. 1 u.g.n.), jawności i jednolitości postępowania oraz równego dostępu do udziału w nim (ustanowionego wprost w art. 42 ust. 1 u.g.n.)<sup>30</sup>. W przypadku innych, mniej istotnych uchybień czynności przetargowych, ich powtarzanie bądź unieważnianie przetargu nie mogłoby być racjonalnie uzasadnione.

Od rozstrzygnięcia o uznaniu skargi za niezasadną nie przysługuje odwołanie. Niezadowolony z rozstrzygnięcia skargi uczestnik przetargu może oczywiście wnieść do sądu np. powództwo o stwierdzenie nieważności zawartej umowy (art. 58 § 1 k.c.) albo, po wyłonieniu nabywcy, a przed zawarciem z nim umowy, o ustalenie nieistnienia obowiązku zawarcia umowy<sup>31</sup>. Wydaje się, że ustanowiony w art. 40 ust. 5 u.g.n. oraz w § 11 rozporządzenia tryb zaskarżania czynności przetargowych jest wewnętrznym trybem postępowania, uprawnieniem wykonywanym w zakresie dominium przez wojewodę lub organy wykonawcze jednostki samorządu terytorialnego, umożliwiającym wstępną kontrolę przetargu w celu skorygowania popełnionych błędów<sup>32</sup>. Wobec

braku stosownego przepisu, nakazującego uprzednie wniesienie skargi, brak jest podstaw do uznawania powództwa za przedwczesne, w sytuacji pominięcia trybu zaskarżenia czynności przetargowych.

Tryb przeprowadzenia rokowań po drugim przetargu

Prowadzenie rokowań po dwóch przetargach jest alternatywą dla organizowania kolejnego przetargu (art. 39 ust. 2 zd. 1 in fine) lub zaniechania zbywania nieruchomości, dla której nie było nabywców w przetargach. Delegacja ustawowa zamieszczona w art. 42 u.g.n., w brzmieniu obowiązującym do dnia 22.09.2004 r., dotyczyła uregulowania w rozporządzeniu zasad i trybu prowadzenia przetargów. Tryb rokowań prowadzonych w związku z zakończeniem wynikiem negatywnym dwóch przetargów (art. 39 ust. 2 u.g.n.)<sup>33</sup> nie był uregulowany. Analiza treści przepisów w zakresie zbywania nieruchomości publicznych w zestawieniu z praktyką stosowania rokowań po drugim przetargu wskazywała na konieczność szczegółowego unormowania tychże rokowań, przy uwzględnieniu postulatu jawności ich prowadzenia oraz równego dostępu do udziału w nich<sup>34</sup>. W rozdziale 6 rozporządzenia, „Rokowania po drugim przetargu”, uregulowano tryb prowadzenia rokowań po drugim przetargu.

W przepisach normujących zbywanie nieruchomości publicznych, obowiązujących do dnia 22.09.2004 r., nie ustanowiono obowiązku ogłaszania o zaproszeniu do rokowań prowadzonych w wyniku negatywnego zakończenia dwóch przetargów. Obowiązek publikowania ogłoszeń o rokowaniach nie został ustanowiony w ustawie w wyniku wejścia w życie noweli z dnia 28.11.2003 r.<sup>35</sup>, wynika natomiast z § 25 ust. 1 rozporządzenia, w którym uregulowano treść ogłoszenia.

Na mocy § 30 rozporządzenia, w sprawach nieuregulowanych w rozdziale poświęconym rokowaniom przeprowadzanym po drugim przetargu, w odniesieniu do komisji przeprowadzającej rokowania, a także w zakresie sposobu i trybu przeprowadzania rokowań, stosuje się przepisy rozdziału 1. Wobec nieuregulowania w rozdziale 6 rozporządzenia przepisów dotyczących sposobu i miejsca publikacji ogłoszenia o rokowaniach, na podstawie § 6 w zw. z § 30 rozporządzenia należy przyjąć rozwiązania stosowane dla ogłoszeń o przetargach, co oznacza, że:

- 1) ogłoszenie o rokowaniach należy podawać do publicznej wiadomości co najmniej na 30 dni przed wyznaczonym terminem (§ 6 ust. 1),
- 2) gdy cena wywoławcza z ogłoszenia o rokowaniach jest wyższa niż równowartość 10 000 euro i nie przekracza 100 000 euro, ogłoszenie zamieszcza się w prasie o zasięgu obejmującym co najmniej powiat, na terenie którego położona jest nieruchomość, ukazującej się nie rzadziej niż raz w tygodniu (§ 6 ust. 4),
- 3) gdy cena wywoławcza z ogłoszenia o rokowaniach jest wyższa niż równowartość 100 000 euro, ogłoszenie zamieszcza się co najmniej na 2 miesiące przed wyznaczonym terminem rokowań w prasie codziennej ogólnokrajowej<sup>36</sup>. W przypadku nieruchomości, których cena wywoławcza jest wyższa niż równowartość 10 000 000 euro, ogłoszenie zamieszcza się co najmniej dwukrotnie (§ 6 ust. 5),
- 4) ogłoszenie o rokowaniach należy opublikować także na stronie internetowej właściwego organu (§ 6 ust. 7).

Ujęcie redakcyjne przepisu § 6 ust. 7 rozporządzenia (poprzez zamieszczenie słowa „także”) powoduje, że niezbędne jest w każdym przypadku publikowanie ogłoszeń w inny, niejako



podstawowy sposób. Jest to istotne zwłaszcza dla nieruchomości, których cena wywoławcza nie przekracza 10 000 euro, ponieważ brak jest przepisu w rozporządzeniu, odnoszącego się do ogłaszania o rokowaniach dla takich nieruchomości. Wydaje się, że w rokowaniach na zbycie nieruchomości o cenie wywoławczej do 10 000 euro publikacja ogłoszenia odbywać się będzie poprzez jego wywieszenie w siedzibie właściwego urzędu (zob. art. 38 ust. 2 u.g.n., regulujący sposób publikowania ogłoszeń o przetargach) oraz przez opublikowanie na stronie internetowej.

Zgodnie z § 26 ust. 1 i 2 rozporządzenia, w odpowiedzi na ogłoszenie o rokowaniach zainteresowani składają zgłoszenia udziału w rokowaniach. Powinno ono zawierać m.in. dane identyfikujące zgłaszającego, datę zgłoszenia, oświadczenie o zapoznaniu się z warunkami rokowań i przyjęciu ich bez zastrzeżeń, proponowaną cenę, sposób jej zapłaty i realizację dodatkowych warunków rokowań. Obowiązek ogłaszania o rokowaniach i wymóg pisemnej odpowiedzi na zaproszenie do rokowań nie stanowiłyby samodzielnie wystarczającej gwarancji uczciwego obrotu nieruchomościami publicznymi. W przepisach dotyczących zbywania nieruchomości przed wejściem w życie noweli z dnia 28.11.2003 r. brak było uregulowań nakazujących prowadzenie rokowań ze wszystkimi osobami, które się do nich zgłosiły. Zaniechanie prowadzenia rokowań ze wszystkimi zainteresowanymi było do dnia 22.09.2004 r. zgodne z prawem. W praktyce niektóre gminy zbywały nieruchomości po dwóch przetargach w trybie zbliżonym do ofertowego (poprzez złożenie pisemnej oferty i przyjęcie zawartej w niej propozycji cenowej, z prowadzeniem negocjacji w innych, mniej istotnych kwestiach, np. co do daty zawarcia umowy, skutków niezapłacenia ceny przed określonym terminem itp.). W rezultacie rokowania prowadzone były tylko z jedną osobą, która w pisemnym zgłoszeniu do rokowań zaproponowała najkorzystniejszą cenę. Takie postępowanie odrzucało możliwość uzyskania korzystniejszej ceny w wyniku dalszych, ustnych negocjacji ze wszystkimi zainteresowanymi.

W rozporządzeniu szczegółowo uregulowano sposób postępowania właściwego organu w przypadku wielości zgłoszeń do rokowań. Będą one podlegały weryfikacji formalnej, podobnie jak oferty w przetargach, a następnie w części ustnej prowadzone będą negocjacje. W wyniku przeprowadzenia kontroli formalnej zgłoszeń do rokowań następuje kwalifikacja bądź odmowa ich kwalifikacji do części ustnej rokowań. Warunkiem zakwalifikowania do części ustnej jest złożenie zgłoszenia, które:

- 1) odpowiada warunkom rokowań,
- 2) zostało złożone w terminie wyznaczonym w ogłoszeniu o rokowaniach,
- 3) jest czytelne, nie budzi wątpliwości co do treści i zawiera wszystkie dane wymienione w § 26 ust. 2 rozporządzenia oraz kopię dowodu wpłaty zaliczki<sup>37</sup> lub dowody stanowiące podstawę do zwolnienia od jej wniesienia (§ 26 ust. 3).

Sformułowany w § 28 ust. 4 rozporządzenia skutek w postaci odmowy zakwalifikowania zgłoszenia do części ustnej rokowań, które nie spełnia powyższych wymogów, interpretowany w oderwaniu od innych uregulowań zawartych w rozporządzeniu raziłby nieuzasadnionym formalizmem. Celem działania właściwego organu powinno być dążenie do uzyskania najkorzystniejszego wyniku, przy uwzględnieniu równych szans dla wszystkich uczestników rokowań. Odmowę zakwalifikowania zgłoszenia do części ustnej rokowań z tak błahego powodu, jak np. brak w zgłoszeniu daty jego sporządzenia, gdy zgłoszenie zostało złożone w terminie, trudno racjonalnie uzasadnić. W rokowaniach nie zachodzi obawa o ewentualne antydatowanie zgłoszenia w wyniku zmowy z członkiem komisji w celu zaoferowania wyższej ceny niż konkurent, ponieważ nabywca wyłoniony

zostanie dopiero po przeprowadzeniu części ustnej, a cena w zgłoszeniu do rokowań jest jedynie wstępną propozycją do dalszych negocjacji. Należałoby zatem przyjąć, że brak daty sporządzenia zgłoszenia powinien być usuwany w trybie § 28 ust. 3 pkt 3 rozporządzenia, tj. poprzez złożenie komisji prowadzącej rokowania stosownego wyjaśnienia lub oświadczenia przez uczestnika, bezpośrednio po otwarciu rokowań. Podobnie sytuacja przedstawia się ze zgłoszeniami budzącymi wątpliwości co do treści lub nieczytelnymi. Wada zgłoszenia do rokowań, polegająca np. na niemożności odczytania adresu uczestnika, może zostać naprawiona przez złożenie stosownego oświadczenia w trybie § 28 ust. 3 pkt 3 cyt. rozporządzenia<sup>38</sup>.

Omówiony wyżej tryb kwalifikowania zgłoszeń, przewidziany w § 28 ust. 3 i 4, nie będzie miał zastosowania do sytuacji, gdy do rokowań zgłosił się tylko jeden podmiot. Przesłanka dopuszczalności przeprowadzenia rokowań (części ustnej) w takich przypadkach jest ze względu na treść § 27 rozporządzenia, tylko jedna: zgodność zgłoszenia z warunkami określonymi w ogłoszeniu o rokowaniach. Jakikolwiek inne uchybienia zgłoszenia do rokowań nie będą naruszały zasady równego dostępu do udziału w rokowaniach, nie miałyby zatem uzasadnienia odmowa prowadzenia rokowań z jedyną osobą, zainteresowaną nabyciem nieruchomości.

Po dokonaniu kwalifikacji formalnej zgłoszeń, według § 28 ust. 5 rozporządzenia, komisja przeprowadza ustną część rokowań w zakresie wszystkich warunków koniecznych do zawarcia umowy oraz dodatkowych propozycji uczestników rokowań osobno z każdą z osób zakwalifikowanych do udziału w tej części. Konsekwencją wprowadzenia obowiązku podjęcia rokowań ze wszystkimi uprawnionymi osobami, a także gwarancją przestrzegania unormowanego w ustawie trybu rokowań przy zawieraniu umów na podstawie art. 39 ust. 2 u.g.n., a nie trybu zbliżonego do ofertowego, jest zamieszczenie w rozporządzeniu przepisu normującego obowiązek sporządzania protokołu z przeprowadzonych rokowań. W dotychczasowym (i aktualnym) stanie prawnym protokół z rokowań stanowił podstawę zawarcia umowy, stosownie do art. 28 ust. 3 u.g.n. Z powyższego przepisu nie wynikał obowiązek ujmowania w protokole z rokowań informacji o przesłankach wybrania danego nabywcy. W związku z tym, że w rozdziale 1 rozporządzenia (w § 10) uregulowano to, co powinien zawierać protokół z przetargu, przepis ten będzie miał na mocy przywołanego wyżej § 30 zastosowanie do protokołów z rokowań. Oznacza to, że będzie sporządzany jeden protokół, a nie tyle protokołów, ilu uczestników części ustnej rokowań. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia rokowań komisja powinna wykazać, dlaczego wyłoniony został dany nabywca, co powinno skutkować tym, że w protokole zamieszczone będą ceny lub inne istotne warunki umowy negocjowane ze wszystkimi uczestnikami części ustnej. Dopiero sporządzony tak szczegółowo protokół pozwoli ocenić, czy nabywcą nieruchomości publicznej została osoba, z którą wynegocjowane zostały najkorzystniejsze dla zbywającego warunki.

Dokonane na podstawie noweli z dnia 28.11.2003 r. zmiany przepisów regulujących zbywanie nieruchomości publicznych należy ocenić co do zasady pozytywnie. W szczególności po raz pierwszy uregulowano sposób postępowania przy zbywaniu nieruchomości w trybie rokowań po dwóch przetargach zakończonych wynikiem negatywnym. Analiza treści przepisów regulujących zbywania nieruchomości publicznych w drodze rokowań po drugim przetargu, w zestawieniu z niejednorodną, korupcyjną praktyką prowadzenia tych rokowań, wskazywała na konieczność szczegółowego ich unormowania. Należałoby jednak postulować dokonanie kolejnych zmian w ustawie o gospodarce nieruchomościami, polegających m.in. na doprecyzowaniu przepisów dodanych nowelą z dnia

28.11.2003 r. w celu wyeliminowania wskazanych powyżej wątpliwości interpretacyjnych, które mogą prowadzić do niejednolitego stosowania prawa.

#### Przypisy

1 Tekst jedn.: z 2000 r. Dz.U. Nr 46, poz. 543 ze zm., zwana dalej u.g.n.

2 Druk sejmowy nr 1421 z dnia 12 marca 2003 r., dalej: rządowy projekt zmian.

3 Dz.U. z dnia 21 czerwca 2004 roku, Nr 141, poz. 1492.

4 Zbyciem nieruchomości w rozumieniu u.g.n. jest również oddawanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste (art. 4 pkt 3b).

5 Zwana dalej zasadą przetargu; zob. np. G.Bieniek, [w:] G.Bieniek, A.Hopfer, Z.Marmaj, E.Bzyk i R.Zróbek, Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami, Zielona Góra 2000, wyd. 2, t. I, s. 278.

6 Dz.U. Nr 9, poz. 30 ze zm.

7 Dz.U. Nr 207, poz. 2108, zwane dalej rozporządzeniem, weszło w życie na mocy § 32 dnia 22.09.2004 r.

8 W przygotowaniu są kolejne zmiany, polegające na rozszerzeniu katalogu wyjątków od zasady przetargu i sprzedawania w drodze bezprzetargowej nieruchomości na rzecz partnera prywatnego lub spółki, o której mowa w art. 36 ust. 1 projektu ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym (art. 15 pkt 2 projektu ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o partnerstwie publiczno-prywatnym z dnia 20.08.2004 r., druk sejmowy nr 3175) oraz skreśleniu przepisów dotyczących zbywania nieruchomości poprzez oddawanie w użytkowanie wieczyste (art. 13 projektu ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości oraz o zmianie niektórych ustaw z dnia 25.02.2003 r., druk sejmowy nr 1695).

9 Tj. starosta w odniesieniu do nieruchomości skarbowych oraz organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego dla nieruchomości komunalnych – art. 4 pkt 9 u.g.n.

10 W praktyce może to czynić niemożliwym ustalenie, czy np. nieruchomość publiczna (udział w nieruchomości) została sprzedana osobie, która zaoferowała zbywającemu najwyższą cenę bądź zaproponowała najkorzystniejsze warunki. Jest to zatem potencjalny obszar zwiększonego ryzyka występowania zjawisk korupcyjnych.

11 Zob. art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 08.03.1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn.: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm., art. 12 pkt 8 lit. a ustawy z dnia 05.06.1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jedn.: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, art. 18 pkt 19 lit. a ustawy z dnia 05.06.1998 r. o samorządzie województwa, tekst jedn.: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.

12 O ile strony uzgodnią w rokowaniach wszystkie postanowienia umowy. Zbywający nieruchomość publiczną nie ma bowiem obowiązku sprzedaży nieruchomości za cenę minimalną przy sprzedaży bezprzetargowej, tj. równą wartości nieruchomości (por. art. 67 ust. 3 u.g.n.).

13 Por. art. 37 ust. 3 u.g.n., w którym zawarto zastrzeżenie, iż zwolnienia z przetargu nie stosuje się, gdy o nabycie nieruchomości ubiega się więcej niż jeden podmiot spełniający warunki do zwolnienia z przetargu przewidziane w tym przepisie.

14 Dz.U. Nr 29, poz. 154 ze zm., zwana dalej ustawą o stosunkach państwa do Kościoła katolickiego.

15 Kwestii tej nie uregulowano odnośnie do Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego, nieposiadającego hierarchii duchownej, Karaimejskiego Związku Religijnego, Muzułmańskiego Związku Religijnego i gmin wyznaniowych żydowskich.

16 Zob. np. art. 47 i 48e ustawy z dnia 04.07.1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, Dz.U. Nr 66, poz. 287 ze zm.; art. 40, 41, 45a ustawy z dnia 13.05.1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. Nr 73, poz. 323 ze zm.

17 Por. G.Bieniek, [w:] Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami..., s. 278.

18 Wyrok NSA w Lublinie z dnia 18.07.2003 r. II SA/Lu 819/03, OSS 2003, nr 4, poz. 97.

19 Wyrok NSA w Lublinie z dnia 10.09.2002 r. II SA/Lu 905/02, OSS 2003, nr 3, poz. 71.

20 W innych kościołach i związkach wyznaniowych działa również wiele kościelnych osób prawnych, por. np. art. 25-27 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej.

21 Zauważyć wypada, że w innych ustawach, np. w ustawie o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego brak jest odpowiednika art. 42 ust. 4 i 5 ustawy o stosunku państwa do Kościoła katolickiego.

22 Zob. G.Bieniek, [w:] Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami..., s. 282 oraz cytowane tam na str. 286 uzasadnienie uchwały SN z dnia 02.08.1994 r. III CZP 96/94, opubl. OSNIC 1995, nr 1, poz. 11; A.Łuszek-Zajac, Wpływ wadliwego przeprowadzenia przetargu organizowanego dla rozporządzenia nieruchomości na skuteczność zawartej umowy, Rejent 1999, nr 2, s. 218 i przywołana tam literatura.

23 Zob. K.Stefaniuk, Wybór formy przetargu i jego ogłoszenie oraz wniesienie wadium w świetle ustawy o gospodarce nieruchomościami, Rejent 1999, nr 10, s. 98, według którego nieprawidłowe odwołanie przetargu należy oceniać w kategoriach culpa in contrahendo.

24 Zob. pkt 3.4. Informacji o wynikach kontroli NIK P/03/149. Zbywanie nieruchomości komunalnych przez gminy, grudzień 2003 r., opubl. w kwietniu 2004 r. na stronie internetowej [www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl), nr ewid. 174/2003. W jednej z gmin w przetargu ograniczonym ustalono warunki przetargowe, które mógł spełnić tylko jeden podmiot (warunki przetargowe były identyczne z celami statutowymi osoby prawnej, która stała się następnie nabywcą nieruchomości).

25 Definicja zawarta w art. 40 ust. 2a u.g.n. ustala treść nieznanego pojęcia przy pomocy nieokreślonych desygnatów.

26 Pomimo delegacji ustawowej Rada Ministrów nie określiła w rozporządzeniu z dnia

14.09.2004 r. warunków organizowania przetargów ograniczonych, wychodząc, jak się wydaje, ze słusznego założenia, że warunki organizowania przetargów powinny być uregulowane w ustawie.

27 Zob. A.Łuszek-Zajac, Wplyw wadliwego przeprowadzenia przetargu..., s. 224-225; odmiennie K.Stefaniuk, Zawarcie umowy w drodze przetargu wedlug ustawy o gospodarce nieruchomościami, Rejent 1999, nr 11, s. 111.

28 Zob. A.Łuszek-Zajac, Wplyw wadliwego przeprowadzenia przetargu..., s. 221.

29 Zob. K.Stefaniuk, Zawarcie umowy w drodze przetargu..., s. 111. Zdaniem autora, ww. unormowanie dotyczy mniej istotnych uchybień warunkom przetargu, które nie powodują nieważności bezwzględnej, jednakże miały wpływ na wynik przetargu.

30 Nazywanej też zasadą równych szans; por. uzasadnienie wyroku Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie I ACa 60/98, OSA 1998, nr 11-12, poz. 52.

31 Zob. A.Łuszek-Zajac, Wplyw wadliwego przeprowadzenia przetargu..., s. 226-227, 229-230.

32 Tamże, s. 223, 227.

33 Wedlug art. 40 ust. 4 u.g.n., przetarg uważa się za zakończony wynikiem negatywnym, jeżeli nikt nie przystąpił do przetargu ustnego lub żaden z uczestników nie zaoferował

postąpienia ponad cenę wywoławczą albo jeżeli w przetargu pisemnym nie wpłynęła ani jedna oferta bądź żaden z uczestników nie zaoferował ceny wyższej od wywoławczej, a także jeżeli komisja przetargowa stwierdziła, że żadna oferta nie spełnia warunków przetargu.

34 Odnośnie do stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie prowadzenia rokowań na podstawie art. 39 ust. 2 u.g.n., zob. Informacja o wynikach kontroli..., pkt 2.3, 3.5, 4.2.

35 Zarówno w u.g.n., jak i w rozporządzeniu brak jest również regulacji odnoszącej się do odwołania rokowań.

36 Przepis § 6 ust. 3 rozporządzenia stanowił, że ogłoszenia o przetargach, w których cena wywoławcza przekracza 50 tys. zł, zamieszcza się dodatkowo w prasie lokalnej. Pojęcie prasy lokalnej nie było zdefiniowane. Występowały przypadki publikowania ogłoszeń o przetargach w czasopismach rozpowszechnianych na niewielkim obszarze (np. w Głosie Skierniewic i Okolic, Powiatowym Życiu Kutna). Określenie wymaganego zasięgu rozpowszechniania czasopisma usuwa dowolność co do miejsca publikacji ogłoszeń o przetargach.

37 Najprawdopodobniej, wobec brzmienia § 25 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia, zamiarem prawodawcy było zabezpieczenie wykonania umowy przez obowiązek złożenia kwoty gwarancyjnej, która przepada w przypadku uchylenia się przez wyłonionego w rokowaniach nabywcę od zawarcia umowy.

38 Zob. też K.Stefaniuk, Zawarcie umowy w drodze przetargu..., s. 98-99.