

*Magdalena Polańska\**

## **DOCHODY GMIN Z TYTUŁU OBROTU NIERUCHOMOŚCIAMI**

Przez rynek nieruchomości rozumie się ogół warunków, w których dokonywany jest transfer praw do nieruchomości. Jednym z uczestników tego rynku są jednostki samorządu terytorialnego: gmina, powiat i samorząd województwa, które będąc właścicielami nieruchomości, mogą czerpać różnego rodzaju dochody z tytułu obrotu tymi nieruchomościami. Autorka artykułu koncentruje swoją uwagę na obrocie nieruchomościami będącymi własnością gminy i możliwościach osiągnięcia przez nią dochodów z tytułu tego obrotu. Celem artykułu jest wskazanie, jakiego rodzaju dochody związane z transferem praw do nieruchomości mogą być przez gminę osiągnięte oraz w jakim stopniu gmina może decydować o wysokości tych dochodów.

Ustawowe określenie mienia komunalnego zawarte jest w art. 43 ustawy o samorządzie gminnym<sup>1</sup>. Przepis ten stanowi, że mieniem komunalnym jest własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin i ich związków oraz mienie innych gminnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw.

Z treści tego artykułu wynika, że mienie komunalne jest wielopodmiotowe. Jednym z podmiotów mienia komunalnego jest gmina<sup>2</sup>. Gminie mogą przysługiwać różnego rodzaju prawa majątkowe (np. użytkowanie wieczyste, ograniczone prawa rzeczowe, wierzytelności itp.), jednak w art. 43 jako główne z praw majątkowych, składających się na mienie gminy, wysuwa się

\* Doktorantka w Katedrze Finansów i Bankowości UŁ.

<sup>1</sup> Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym; tekst. jedn. DzU 1996, nr 13, poz. 74 z późn. zm.

<sup>2</sup> Pozostałymi podmiotami mienia komunalnego są związki międzygminne oraz inne gminne osoby prawne (np. przedsiębiorstwo komunalne).

prawo własności<sup>3</sup>. Przedmiotem własności mogą być zarówno rzeczy ruchome, jak i nieruchomości. Te drugie są podstawowym składnikiem majątku gminy.

Definicja nieruchomości, obowiązująca w Polsce, wynika z kodeksu cywilnego<sup>4</sup> (dalej określanego jako k.c.). W myśl artykułu 46 ust. 1 k.c., nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej, stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntów przedmiot własności. Polskie prawo wyróżnia więc trzy rodzaje nieruchomości:

- 1) nieruchomość gruntową,
- 2) nieruchomość budynkową,
- 3) nieruchomość lokalową<sup>5</sup>.

Wszystkie te rodzaje nieruchomości mogą być przedmiotem własności poszczególnych gmin. Zgodnie z art. 45, ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, podmioty mienia komunalnego samodzielnie decydują o przeznaczeniu i sposobie wykorzystywania składników majątkowych, przy zachowaniu wymogów zawartych w odrębnych przepisach prawa. Oznacza to, że podmioty mienia komunalnego – w określonych granicach – mają swobodę rozporządzania mieniem komunalnym – w tym nieruchomościami będącymi składnikiem tego mienia. Ograniczenia tej swobody wynikają z wielu aktów prawnych, w tym m. in. z przepisów ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>6</sup> (określanej dalej jako u.g.n.), ustawy o samorządzie gminnym, ustawy z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie *Kodeksu cywilnego*<sup>7</sup>.

Jednym ze sposobów rozporządzania nieruchomościami są transfery praw do nieruchomości, czyli obrót nieruchomościami. Obrót nieruchomościami,

<sup>3</sup> W polskim prawie pojęcie własności jest definiowane poprzez określenie granic uprawnień właściciela. Art. 140 kodeksu cywilnego stanowi, iż: „w granicach określonych przez ustawy i zasady współzycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, a w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą”.

<sup>4</sup> Ustawa z 23 kwietnia 1964 r., DzU 1964, nr 16, poz. 93 z późn. zm.

<sup>5</sup> Taki podział jest powszechnie stosowany w literaturze prawniczej, por.: E. Gniewek, *Obrót nieruchomościami państwowymi i komunalnymi*, ZAKAMYCZE, Kraków 1994, s. 23; M. Bednarek, *Mienie. Komentarz do art. 44–55 kodeksu cywilnego*, ZAKAMYCZE, Kraków 1997, s. 110; J. Winiarz (red.), *Kodeks cywilny z komentarzem*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 1989.

<sup>6</sup> Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, tekst jedn.: DzU 2000, nr 46, poz. 543.

<sup>7</sup> Ustawa z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, DzU 2001, nr 71, poz. 733. Ustawa ta zastąpiła obowiązującą wcześniej ustawę z 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych; tekst jedn.: DzU 1998, nr 120, poz. 787 z późn. zm.

w ścisłym znaczeniu tego słowa, oznacza przenoszenie własności w drodze czynności prawnych<sup>8</sup>. Jednak najczęściej pojęcie „obrotu nieruchomościami” rozumiane jest w szerokim znaczeniu – jako ogół transakcji, które skutkują zmianą użytkownika przestrzeni<sup>9</sup>. Prawo przewiduje dwie zasadnicze możliwości przekazania praw do nieruchomości:

– przeniesienie prawa własności (np. poprzez sprzedaż lub zamianę nieruchomości),

– udostępnienie nieruchomości bez przenoszenia prawa własności (np. użytkowanie wieczyste, trwałe zarząd, dzierżawa, najem, użytkowanie)<sup>10</sup>.

Wymienione formy obrotu mogą dotyczyć również nieruchomości stanowiących własność gminy. Zasadniczym przepisem określającym zakres form zbywania i obciążania nieruchomości gminnych jest art. 13, ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, wskazujący na zasadę (z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z innych ustaw), że nieruchomości stanowiące własność jednostek samorządu terytorialnego mogą być przedmiotem obrotu. W szczególności nieruchomości mogą być przedmiotem sprzedaży, zamiany, zrzeczenia się, oddania w użytkowanie wieczyste, w najem lub dzierżawę, użyczenia, oddania w trwałe zarząd, a także mogą być obciążone ograniczonymi prawami rzeczowymi, wnoszone jako wkłady niepieniężne (aporty) do spółek, przekazywane jako wyposażenie tworzonych przedsiębiorstw państwowych oraz jako majątek tworzonych fundacji.

Część tych transakcji<sup>11</sup> może stanowić źródło dochodu gminy. Na wysokość dochodów z tego tytułu wpływają m. in. specyficzne uregulowania prawne ograniczające obrót nieruchomościami gminnymi.

W dalszej części artykułu zostaną przedstawione podstawowe rodzaje dochodów gminy z tytułu obrotu nieruchomościami stanowiącymi jej własność wraz ze wskazaniem na główne ograniczenia prawne tego obrotu.

## 1. SPRZEDAŻ NIERUCHOMOŚCI

Nieruchomości stanowiące własność gminy mogą być przedmiotem sprzedaży. Na podstawie umowy sprzedaży następuje przeniesienie własności

<sup>8</sup> J. Ignatowicz, *Prawo rzeczowe*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1995, s. 103.

<sup>9</sup> Por. S. Brzeszczyńska, *Opodatkowanie obrotu nieruchomościami*, C. H. BECK, Warszawa 1997, s. 12.

<sup>10</sup> Por. Z. Biczkowski, *Transfery nieruchomości pomiędzy mieniem publicznym i prywatnym*, „Nieruchomość” 1998, nr 2–3, s. 61.

<sup>11</sup> Niektóre z tych transakcji nie wiążą się z uzyskiwaniem przez gminę przychodów (np. darowizna, zrzeczenie się nieruchomości, użyczenie).

na inny podmiot. Osoba przenosząca własność (gmina) nazywana jest zbywcą, a osoba, na którą w następstwie takiej umowy własność przechodzi, nosi miano nabywcy.

### Ograniczenia swobody wyboru formy sprzedaży

Forma sprzedaży nieruchomości ma wpływ przede wszystkim na okres realizacji sprzedaży, a co się z tym wiąże, na moment wpływu środków ze sprzedaży. Sprzedaż nieruchomości będącej własnością gminy może nastąpić w drodze przetargu lub w drodze bezprzetargowej. Wybór formy sprzedaży nieruchomości jest ograniczony przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zasadą jest stosowanie formy przetargu. Natomiast, zgodnie z art. 37, ust. 1 u.g.n., nieruchomość jest zbywana w drodze bezprzetargowej, jeżeli:

1) jest zbywana na rzecz osoby, której przysługuje pierwszeństwo w jej nabyciu,

2) zbycie następuje między Skarbem Państwa a jednostką samorządu terytorialnego oraz między tymi jednostkami,

3) nieruchomość jest zbywana osobom fizycznym i osobom prawnym, które prowadzą działalność charytatywną, opiekuńczą, kulturalną, leczniczą, oświatową, naukową, badawczo-rozwojową, wychowawczą lub sportowo-turystyczną, na cele nie związane z działalnością zarobkową,

4) zbycie następuje w drodze zamiany lub darowizny,

5) sprzedaż nieruchomości następuje na rzecz użytkownika wieczystego,

6) przedmiotem zbycia są części nieruchomości, niezbędne do poprawienia warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej, stanowiącej własność lub oddanej w użytkowanie wieczyste osobie, która zamierza te części nabyć, jeśli nie mogą być zbyte jako odrębne nieruchomości,

7) ma stanowić wkład niepieniężny (aport) do spółki albo wyposażenie nowo tworzonej państwowej lub samorządowej osoby prawnej, lub majątek tworzonej fundacji,

8) jest zbywana na rzecz zarządzającego specjalną strefą ekonomiczną, na której terenie jest położona.

Swoboda wyboru przez gminę formy sprzedaży przejawia się w możliwości zwolnienia z obowiązku zbycia w drodze przetargu „nieruchomości przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe lub na realizację urządzeń infrastruktury technicznej albo innych celów publicznych [...]”. Zwolnienia tego dokonuje rada gminy w drodze uchwały<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Por. art. 37, ust. 3 u.g.n.

## Ograniczenia swobody kształtowania cen sprzedawanych nieruchomości

Cena sprzedaży ma bezpośredni wpływ na wysokość dochodów z tytułu sprzedaży oraz pośredni na długość okresu sprzedaży nieruchomości.

Przy sprzedaży bezprzetargowej, cenę nieruchomości określa się w wysokości nie niższej niż jej wartość<sup>13</sup>, przy czym wartość ta jest określona przez rzeczoznawcę majątkowego. Zarząd gminy może udzielić za zgodą rady gminy bonifikaty od tej ceny, jeżeli nieruchomość jest sprzedawana:

1) pod budownictwo mieszkaniowe, na realizację urządzeń infrastruktury technicznej oraz innych celów publicznych,

2) osobom fizycznym i osobom prawnym, które prowadzą działalność charytatywną, opiekuńczą, kulturalną, leczniczą, oświatową, naukową, badawczo-rozwojową, wychowawczą lub sportowo-turystyczną, na cele niezwiązane z działalnością zarobkową,

3) organizacjom zrzeszającym działkowców z przeznaczeniem na pracownicze ogrody działkowe,

4) poprzedniemu właścicielowi lub jego spadkobiercy, jeżeli nieruchomość została od niego przejęta przed dniem 5 grudnia 1990 r.,

5) na rzecz Skarbu Państwa albo na rzecz jednostki samorządu terytorialnego,

6) kościołom i związkom wyznaniowym, mającym uregulowane stosunki z państwem, na rzecz działalności sakralnej,

7) jako lokal mieszkalny,

8) w wyniku uwzględnienia roszczeń, o których mowa w art. 209a, ust. 1 i ust. 2 u.g.n<sup>14</sup> (przepis ten dotyczy wydzielonej przy wyodrębnianiu własności lokali działki gruntu nie spełniającej wymogów działki budowlanej).

W przypadku sprzedaży nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków cenę nieruchomości obniża się o 50% (jest to tzw. bonifikata ustawowa). Zarząd gminy może tę bonifikatę podwyższać lub obniżać za zgodą rady gminy.

Cena nieruchomości sprzedawanej w drodze bezprzetargowej może zostać rozłożona na raty, nie dłużej niż na 10 lat. Pierwsza rata podlega zapłacie nie później niż do dnia zawarcia umowy przenoszącej własność nieruchomości, a następne raty wraz z oprocentowaniem podlegają zapłacie w terminach ustalonych przez strony w umowie (art. 70, ust. 2 u.g.n.).

Przetarg przeprowadza się w formie przetargu ustnego nieograniczonego lub ograniczonego (czyli w formie licytacji, mającej na celu uzyskanie

<sup>13</sup> Art. 67, ust. 1, pkt 3 u.g.n.

<sup>14</sup> Art. 68, ust. 1 u.g.n.

najwyższej ceny) oraz przetargu pisemnego nieograniczonego lub ograniczonego (czyli w formie pisemnych ofert, mających na celu wybór najkorzystniejszej). Procedurę przetargu określają art. 38–42 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz rozporządzenie Rady Ministrów z 13 stycznia 1998 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania przetargów na zbycie nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy<sup>15</sup>.

Przy sprzedaży nieruchomości w drodze przetargu stosuje się następujące zasady ustalania cen:

1) cenę wywoławczą w pierwszym przetargu ustala się w wysokości nie niższej niż wartość nieruchomości,

2) cenę wywoławczą w drugim przetargu można ustalić w wysokości niższej niż wartość nieruchomości, jednak nie niższej niż 50% tej wartości,

3) cenę nieruchomości, którą jest obowiązany zapłacić jej nabywca, ustala się w wysokości ceny uzyskanej w wyniku przetargu,

4) jeżeli przetargi nie przyniosły rezultatów, cenę nieruchomości ustala się w wysokości uzgodnionej z jej nabywcą (art. 67, ust. 1, pkt 2 u.g.n.).

Cena nieruchomości sprzedanej w drodze przetargu podlega zapłacie nie później niż do dnia zawarcia umowy przenoszącej własność (art. 70, ust. 1 u.g.n.).

Na podstawie powyższych informacji należy stwierdzić, że ograniczenia swobody ustalania przez gminę cen sprzedaży dotyczą dolnych granic tych cen. Jednak i w tym przypadku gmina ma pewną swobodę kształtowania cen sprzedaży nieruchomości, która przejawia się np. w możliwości udzielania, za zgodą rady gminy, bonifikaty w przypadku sprzedaży określonych nieruchomości.

Gmina może również decydować (we wskazanych powyżej granicach) o rozłożeniu na raty płatności z tytułu sprzedaży nieruchomości w drodze bezprzetargowej. Decyzja taka wpływa na wysokość dochodów z tego tytułu w poszczególnych okresach.

### Pozostałe ograniczenia

Pozostałe ograniczenia dotyczące sprzedaży nieruchomości odnoszą się do następujących nieruchomości:

1) położonych na obszarach morskich pasów nadbrzeżnych – ich sprzedaż wymaga porozumienia z organem administracji rządowej właściwym w sprawach morskich,

2) terenów górniczych – wymaga, w razie braku planu miejscowego, porozumienia z organem właściwym do udzielania koncesji na wydobywanie kopalni,

<sup>15</sup> DzU 1998, nr 9, poz. 30.

3) parków narodowych – wymaga porozumienia z dyrektorem właściwego parku narodowego,

4) graniczących z nieruchomościami oddanymi w trwałą zarząd na cele obronności i bezpieczeństwa państwa – wymaga porozumienia z właściwym w tych sprawach naczelnym organem administracji rządowej<sup>16</sup>. Przepis ten dotyczy również oddawania nieruchomości w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, najem i dzierżawę.

W powołanych sytuacjach gmina jest w istotny sposób skrupowana w wykonywaniu swojego prawa własności, gdyż musi uzyskać porozumienie z organem realizującym zadania administracji rządowej. Pominięcie zawarcia porozumienia przez gminę z odpowiednim organem w przedstawionych sytuacjach naraża zawartą umowę na stwierdzenie sprzeczności z prawem<sup>17</sup>.

## 2. OPŁATY Z TYTUŁU ODDANIA NIERUCHOMOŚCI W UŻYTKOWANIE WIECZYSTE I WPLYWY Z PRZEKSZTAŁCENIA PRAWA UŻYTKOWANIA WIECZYSTEGO PRZYSŁUGUJĄCEGO OSOBOM FIZYCZNYM W PRAWO WŁASNOŚCI

Użytkowanie wieczyste stanowi formę długotrwałego<sup>18</sup> korzystania przez osoby fizyczne i osoby prawne z gruntu stanowiącego własność Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków. Problematykę użytkowania wieczystego regulują równoległe, komplementarnie przepisy kodeksu cywilnego (art. 232–243) oraz ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej następuje w drodze przetargu lub w drodze bezprzetargowej. Tryb bezprzetargowy stosowany jest w tych samych przypadkach co sprzedaż nieruchomości w trybie bezprzetargowym.

### **Ograniczenia swobody kształtowania opłat za użytkowanie wieczyste i wpływów z przekształcenia prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności**

Prawo użytkowania wieczystego jest prawem odpłatnym. Problematykę ustalania opłat z tytułu użytkowania wieczystego reguluje ustawa o gospodarce nieruchomościami. Zawierając umowę użytkowania wieczystego użytkownik

<sup>16</sup> Art. 19 u.g.n.

<sup>17</sup> M. Wolanin, *Gospodarka nieruchomościami gminy*, „Nieruchomości. Prawo, Podatki, Praktyka” 2000, nr 1, s. 6.

<sup>18</sup> Oddanie w użytkowanie wieczyste następuje na okres dziewięćdziesięciu dziewięciu lat. W przypadkach wyjątkowych, gdy cel gospodarczy użytkowania wieczystego nie wymaga oddania gruntu na dziewięćdziesiąt dziewięć lat, dopuszczalne jest oddanie gruntu na okres krótszy, co najmniej jednak na lat czterdzieści (art. 236, ust. 1 k.c.).

wieczysty nie płaci całej kwoty – ceny gruntu, lecz jedynie 15–25%, a resztę w rocznych opłatach. Wysokość stawek procentowych opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego jest uzależniona od określonego w umowie celu, na jaki nieruchomości gruntowa została oddana i wynosi:

– za nieruchomości gruntowe oddane na cele obronności i bezpieczeństwa państwa, w tym ochrony przeciwpożarowej – 0,3% ceny,

– za nieruchomości gruntowe pod budowę obiektów sakralnych wraz z budynkami towarzyszącymi, plebanii w parafiach diecezjalnych i zakonnych, archiwów i muzeów diecezjalnych, seminariów duchownych, domów zakonnych oraz siedzib naczelnych władz kościołów i związków wyznaniowych – 0,3% ceny,

– za nieruchomości gruntowe na działalność charytatywną oraz na niezarobkową działalność: opiekuńczą, kulturalną, leczniczą, oświatową, wychowawczą, naukową lub badawczo-rozwojową – 0,3% ceny,

– za nieruchomości gruntowe pod budownictwo mieszkaniowe, na realizację urządzeń infrastruktury technicznej i innych celów publicznych oraz działalność sportowo-turystyczną – 1% ceny,

– za pozostałe nieruchomości gruntowe – 3% ceny<sup>19</sup>.

Zgodnie z art. 77, ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej może być aktualizowana nie częściej niż raz w roku, jeżeli wartość nieruchomości ulega zmianie. Aktualizacji dokonuje się na podstawie wartości nieruchomości gruntowej określonej przez rzeczoznawcę majątkowego. W przypadku aktualizacji dokonywanej z urzędu, na organie ciąży ustawowy obowiązek wypowiedzenia na piśmie wysokości dotychczasowej opłaty do 31 grudnia roku poprzedzającego, wskazania sposobu obliczenia nowej wysokości opłaty oraz jednoczesnego przesłania użytkownikowi wieczystemu oferty przyjęcia nowej wysokości opłaty rocznej<sup>20</sup>.

Użytkowanie wieczyste jest prawem terminowym. Wygasa w pewnym momencie, jeśli wcześniej nie było podstaw do rozwiązania umowy lub też strony od niej nie odstąpiły.

Osoby fizyczne i prawne, które nabyły prawo użytkowania wieczystego, mogą ubiegać się o jego przekształcenie w prawo własności na zasadach określonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 12 kwietnia 2000 r., które stało się ostateczne od momentu publikacji w „Dzienniku Ustaw”, tj. od 14 kwietnia 2000 r.<sup>21</sup> – uniemożliwia przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności na dotychczasowych (preferencyjnych) zasadach, określonych

<sup>19</sup> Art. 72, ust. 3 u.g.n.

<sup>20</sup> B. Superson-Polowiec, *Podwyższenie opłaty za użytkowanie wieczyste*, „Gazeta Prawna” 2000, nr 35, dodatek: „Porady Prawne”.

<sup>21</sup> DzU 2000, nr 28, poz. 352.

w ustawie z 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności<sup>22</sup>. Nie wyklucza jednak przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z art. 32 tej ustawy, nieruchomość gruntowa oddana w użytkowanie wieczyste może być sprzedana wyłącznie użytkownikowi wieczystemu. Z dniem zawarcia umowy wygasa, z mocy prawa, uprzednio ustanowione prawo użytkowania wieczystego.

Zgodnie z art. 69 ustawy, na poczet ceny nieruchomości gruntowej sprzedawanej jej użytkownikowi wieczystemu zalicza się kwotę równą wartości prawa użytkowania tej nieruchomości, określaną według stanu na dzień jej sprzedaży. Zasadę ustalania wartości rynkowej nieruchomości gruntowej, jako przedmiotu prawa użytkowania wieczystego, określa § 23 rozporządzenia Rady Ministrów z 7 lipca 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad wyceny nieruchomości oraz zasad i trybu sporządzania operatu szacunkowego<sup>23</sup>. Zgodnie z tym przepisem, wartość tę stanowi kwota równa 25% wartości rynkowej wycenianej nieruchomości jako prawa własności, powiększona o 0,25% tej wartości za każdy rok niewykorzystanego okresu prawa użytkowania wieczystego.

Swoboda kształtowania wpływów gminy z tytułu użytkowania wieczystego przejawia się w możliwości rozłożenia na raty pierwszej opłaty za oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste w drodze bezprzetargowej oraz udzielania bonifikat od pierwszej raty i opłat rocznych (w przypadkach i na zasadach analogicznych jak przy sprzedaży nieruchomości, z uwzględnieniem faktu, że w użytkowanie wieczyste mogą być oddawane jedynie nieruchomości gruntowe). Gminie przysługuje również prawo podwyższenia, uchwałą rady gminy, opłaty rocznej za nieruchomości gruntowe zaliczone zgodnie z art. 72, ust. 3 do pozostałych.

### 3. OPŁATY OD NIERUCHOMOŚCI ODDANEJ W TRWAŁY ZARZĄD

Jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej nie mogą być w obrocie cywilno-prawnym podmiotem praw i obowiązków, a co za tym idzie, nie mogą samodzielnie występować w tym obrocie i zawierać na

<sup>22</sup> Ustawa z 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności: DzU 1999, nr 65, poz. 746.

<sup>23</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z 7 lipca 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad wyceny nieruchomości oraz zasad i trybu sporządzania operatu szacunkowego, DzU, nr 98, poz. 612.

swoją rzecz umów<sup>24</sup>. Gminnymi jednostkami organizacyjnymi nie posiadającymi osobowości prawnej są jednostki budżetowe, zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze. Ustawodawca uznał za konieczne przyznanie tym jednostkom takich praw względem nieruchomości, w ramach których będą one mogły korzystać z nieruchomości gminnych dla realizowania celów, dla których zostały utworzone. Taką formą władania nieruchomością przez jednostkę organizacyjną jest trwały zarząd.

Jednostka organizacyjna władając nieruchomością oddaną w trwały zarząd ma prawo w szczególności do:

1) korzystania z nieruchomości w celu prowadzenia działalności należącej do zakresu jej działania,

2) zabudowy, odbudowy, rozbudowy, nadbudowy, przebudowy lub modernizacji obiektu budowlanego, zgodnie z przepisami prawa budowlanego, za zgodą organu nadzorującego,

3) oddania, za zgodą organu nadzorującego, nieruchomości lub jej części w najem, dzierżawę albo jej użyczenie w drodze umowy zawartej na okres nie dłuższy niż czas, na który został ustanowiony trwały zarząd, z równoczesnym zawiadomieniem właściwego organu, jeżeli umowa jest zawierana na okres do trzech lat, lub za zgodą właściwego organu, jeżeli umowa jest zawierana na okres powyżej trzech lat<sup>25</sup>.

Trwały zarząd na rzecz jednostki organizacyjnej ustanawia zarząd gminy, na wniosek tej jednostki, w drodze decyzji. Istnieje również możliwość nabycia przez jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej trwałego zarządu z mocy prawa – do nieruchomości, którą jednostka ta nabywa na rzecz gminy, działając w jej imieniu i z upoważnienia zarządu gminy<sup>26</sup>.

Zgodnie z art. 82 ustawy o gospodarce nieruchomościami, za nieruchomość oddaną w trwały zarząd pobiera się opłaty roczne. Opłaty z tytułu trwałego zarządu ustala się według stawki procentowej od ceny nieruchomości, określonej zgodnie z art. 67, ust. 3, tj. nie niższej niż jej wartość. Wysokość stawek procentowych opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu jest uzależniona od celu, na jaki nieruchomość została oddana i wynosi:

1) za nieruchomości oddane na cele obronności i bezpieczeństwa państwa, w tym ochrony przeciwpożarowej – 0,1% ceny,

2) za nieruchomości oddane pod budownictwo mieszkaniowe, na realizację urządzeń infrastruktury technicznej i innych celów publicznych, działalność charytatywną, opiekuńczą, kulturalną, leczniczą, oświatową, naukową,

<sup>24</sup> M. Wolanin, *op. cit.*, s. 7.

<sup>25</sup> Art. 43, ust. 2 u.g.n.

<sup>26</sup> Art. 17 u.g.n.

badawczo-rozwojową, wychowawczą lub sportowo-turystyczną, a także na siedziby organów władzy i administracji państwowej – 0,3% ceny,

3) za pozostałe nieruchomości – 1% ceny; przy czym opłaty te obniża się o 50%, jeżeli nieruchomość lub jej część składowa zostały wpisane do rejestru zabytków.

Opłaty roczne uiszczane są do 31 marca każdego roku, z góry za dany rok. Na wniosek jednostki organizacyjnej można ustalić inny termin zapłaty, nieprzekraczający danego roku kalendarzowego. Nie pobiera się opłat rocznych za nieruchomości oddane w trwałe zarząd pod drogi publiczne, parki, zieleńce, ogrody botaniczne oraz ogrody zoologiczne<sup>27</sup>.

W myśl art. 84, ust. 3 u.g.n. zarząd gminy może udzielić, za zgodą rady gminy, bonifikaty od opłat rocznych, jeżeli nieruchomość jest oddana:

1) pod budownictwo mieszkaniowe, na realizację urządzeń infrastruktury technicznej oraz realizację innych celów publicznych,

2) jednostkom organizacyjnym, które prowadzą działalność charytatywną, opiekuńczą, kulturalną, leczniczą, oświatową, naukową, badawczo-rozwojową, wychowawczą, sportowo-turystyczną, na cele nie związane z działalnością zarobkową,

3) na siedziby organów administracji państwowej i sądów oraz prokuratur,

4) na siedziby zakładów karnych i zakładów dla nieletnich.

Artykuł 85 ustawy przewiduje możliwość pozbawienia bonifikaty w opłacie rocznej za trwałe zarząd. W myśl ust. 1 tego artykułu jednostka organizacyjna sprawująca trwałe zarząd nieruchomością, która oddała tę nieruchomość lub jej część w najem lub dzierżawę, jest zobowiązana do uiszczenia opłat rocznych w wysokości 1% ceny nieruchomości i nie przysługują jej bonifikaty, o których mowa w art. 84, ust. 3 i 4 u.g.n.

Zgodnie z art. 86 u.g.n., stawka procentowa opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu nieruchomości, o których mowa w art. 83, ust. 2, pkt 3 (tj. pozostałe nieruchomości), może być podwyższona uchwałą rady gminy. Podwyższenie stawki procentowej może nastąpić tylko przed oddaniem nieruchomości w trwałe zarząd.

Artykuł 87, ust. 1 u.g.n. przewiduje możliwość aktualizacji opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu. W myśl tego artykułu opłata roczna może być aktualizowana, nie częściej niż raz w roku, jeżeli wartość nieruchomości ulegnie zmianie. Aktualizacji opłaty rocznej dokonuje się z urzędu albo na wniosek jednostki organizacyjnej posiadającej nieruchomość w trwałym zarządzie, na podstawie wartości nieruchomości określonej przez rzeczoznawcę majątkowego (art. 87, ust. 2 u.g.n.).

<sup>27</sup> Por. art. 83, ust. 1 i 3 art. oraz 84 ust. 4 u.g.n.

## 4. DZIERŻAWA I UŻYTKOWANIE

Dzierżawa i użytkowanie są prawami zbliżonymi do siebie. Na podstawie prawa użytkowania lub umowy dzierżawy możliwe jest korzystanie z nieruchomości będącej własnością innego podmiotu oraz czerpanie z niej pożytków.

Dzierżawa dotyczy przede wszystkim gruntów rolnych. Według kodeksu cywilnego (art. 693–709) przez umowę dzierżawy wydzierżawiający zobowiązuje się oddać dzierżawcy rzecz do używania i pobierania pożytków przez czas oznaczony lub nieoznaczony, a dzierżawca zobowiązuje się płacić wydzierżawiającemu umówiony czynsz (wyrażony pieniężnie lub w świadczeniach innego rodzaju).

Ustawową definicję użytkowania zawiera art. 252 k.c., który brzmi: „Rzecz można obciążyć prawem do jej używania i do pobierania jej pożytków (użytkowanie)”. Użytkowanie może być ustanowione zarówno odpłatnie, jak i bez wynagrodzenia.

Kształt prawny tych form korzystania z nieruchomości jest regulowany przepisami kodeksu cywilnego, tym samym do dzierżawy i użytkowania nieruchomości gminy zastosowanie mają przepisy kodeksu cywilnego. Wysokość czynszu dzierżawnego i opłat za użytkowanie nieruchomości ustalana jest w drodze przetargu.

Ustawa o gospodarce nieruchomościami zawiera jedynie następujące uregulowania szczegółowe odnoszące się do dzierżawy lub użytkowania nieruchomości gminy.

Po pierwsze, przeznaczenie nieruchomości do oddania w dzierżawę lub użytkowane wymaga podania do publicznej wiadomości (przez sporządzenie wykazu takich nieruchomości i wywieszenie go na okres 21 dni). W wykazie musi być podana m. in. wysokość opłaty z tytułu dzierżawy.

Po drugie, podobnie jak w przypadku sprzedaży nieruchomości, oddawanie ich w użytkowanie i dzierżawę, w przypadkach gdy są położone na obszarach:

1) morskich pasów nadbrzeżnych – wymaga porozumienia z organem administracji rządowej właściwym w sprawach morskich,

2) terenów górniczych – wymaga, w razie braku planu miejscowego, porozumienia z organem właściwym do udzielania koncesji na wydobywanie kopaliny,

3) parków narodowych – wymaga porozumienia z dyrektorem właściwego parku narodowego,

4) graniczących z nieruchomościami oddanymi w trwały zarząd na cele obronności i bezpieczeństwa państwa – wymaga porozumienia z właściwym w tych sprawach naczelnym organem administracji rządowej (art. 19 u.g.n.).

## 5. DOCHODY Z NAJMU LOKALI

Najem jest umową cywilnoprawną, na podstawie której wynajmujący zobowiązuje się oddać najemcy rzecz do używania przez czas oznaczony lub nieoznaczony, a najemca zobowiązuje się płacić wynajmującemu umówiony czynsz, który może być oznaczony w pieniądzach lub świadczeniach innego rodzaju. Umowa najmu uregulowana jest w kodeksie cywilnym (art. 659–692) oraz w ustawie o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie *Kodeksu cywilnego*<sup>28</sup>.

Według art. 20, ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, lokale stanowiące własność gminy albo komunalnych osób prawnych lub spółek prawa handlowego utworzonych z udziałem gminy, z wyjątkiem towarzystw budownictwa społecznego, bądź pozostających w samoistnym posiadaniu tych podmiotów tworzą mieszkaniowy zasób gminy. Zasób ten gmina tworzy w drodze budowy lub nabywania budynków mieszkalnych. Zasady gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy określa rada gminy (art. 21 ustawy o ochronie praw lokatorów).

Z tytułu najmu najemca jest zobowiązany opłacić czynsz. Gmina może czerpać wpływy w postaci czynszu z tytułu najmu lokali mieszkalnych lub użytkowych. Stawki czynszu za 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej lokalu ustala rada gminy w drodze uchwały, przy czym stawki te ustalane są z uwzględnieniem czynników podwyższających lub obniżających wartość użytkową lokalu, a w szczególności:

- 1) położenie budynku (np. centrum, peryferie),
- 2) położenie lokalu w budynku (kondygnacja, stopień nasłonecznienia),
- 3) wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stan,
- 4) ogólny stan techniczny budynku<sup>29</sup>.

W obowiązującej do dnia wejścia w życie ustawy o ochronie praw lokatorów ustawie o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych wyróżnione zostały dwa rodzaje czynszu: czynsz regulowany i czynsz wolny. Zgodnie z art. 25, ust. 1, najemcy lokali tworzących mieszkaniowy zasób gminy opłacali czynsz regulowany. Wyjątkiem były lokale należące do zasobów gminy o powierzchni przekraczającej 80 m<sup>2</sup>, które mogły być oddane w najem za zapłatą czynszu wolnego (art. 66, ust. 1). Ustalenia prawne wykluczały dowolność sposobu naliczania wysokości czynszu regulowanego, ograniczały go bowiem do 3% wartości odtworzeniowej lokalu w stosunku rocznym (art. 25, ust. 2), którą to wartość wyznaczał iloczyn powierzchni użytkowej lokalu i wskaźnika przeliczeniowego 1 m<sup>2</sup> powierzchni

<sup>28</sup> DzU 2001, nr 71, poz. 733.

<sup>29</sup> Art. 7 ust. o ochronie praw lokatorów.

użytkowej budynku mieszkalnego ustalano co kwartał w drodze zarządzenia przez wojewodę. Obecnie, mimo iż gmina nie ma obowiązku naliczania czynszu regulowanego, jednak zgodnie z art. 28, ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, do 31 grudnia 2004 r. w stosunkach najmu powstałych przed dniem wejścia w życie ustawy, wysokość czynszu w lokalach, w których obowiązywał w dniu wejścia w życie czynsz regulowany, nie może przekraczać w stosunku rocznym 3% wartości odtworzeniowej lokalu.

## 6. PODSUMOWANIE

Transfer praw do nieruchomości gminy obwarowany jest szczegółowymi przepisami, których nadrzędną troską jest interes budżetu gminy. Mimo istnienia wielu ograniczeń prawnych związanych z obrotem nieruchomościami gminnymi, należy stwierdzić, że gmina ma znaczną możliwość wpływu na ten rodzaj dochodów.

Podejmowanie decyzji dotyczących rozporządzania prawem własności nieruchomości ma najistotniejszy wpływ na wysokość dochodów gminy z obrotu nieruchomościami. Na przykład podjęcie decyzji o sprzedaży nieruchomości, najmie lokali użytkowych, oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste ma wpływ na wysokość dochodów własnych gminy w danym okresie i okresach przyszłych. Gminy mogą np. pod presją bieżących potrzeb traktować sprzedaż nieruchomości jako doraźną formę zasilania budżetu gminnego, tymczasem sprzedaż majątku komunalnego prowadzi do zmniejszenia jego zasobów, a w konsekwencji do ograniczenia dochodów z tego majątku w przyszłości.

O tym, że dochody z obrotu nieruchomościami mogą stanowić istotny element dochodów, świadczy przykład gminy Łódź. W 2000 r. w gminie Łódź ten rodzaj dochodów stanowił niemal 8% dochodów budżetowych gminy ogółem i ponad 87% dochodów z majątku gminy (por. tab. 1). Najistotniejszym tytułem dochodów była sprzedaż nieruchomości, w tym głównie sprzedaż lokali mieszkalnych w domach wielomieszkaniowych na rzecz ich dotychczasowych najemców (2,37% dochodów ogółem). W roku 2000 sprzedano 2 039 takich lokali. Istotne znaczenie mają też dochody z tytułu użytkowania wieczystego (1,44%).

Jak wynika z tab. 1, gmina poprzez udział w rynku nieruchomości może mieć wpływ na znaczną część swoich dochodów. Jednak wysokość wpływów związanych z nieruchomościami jest zależna nie tylko od decyzji gminy, ale i od przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań prawnych. Ograniczeniom prawnym podlega przede wszystkim wysokość cen, opłat i czynszów związanych z obrotem nieruchomościami gminy.

Tabela 1

Zestawienie dochodów z obrotu nieruchomościami w gminie Łódź w 2000 r.

Rodzaje i wysokości dochodów gminy (zł)		Udział w dochodach	
		ogółem (%)	z majątku gminy (%)
<b>Dochody z obrotu nieruchomościami:</b>	<b>76 846 671,82</b>	<b>7,66</b>	<b>87,38</b>
<b>1) dochody ze sprzedaży nieruchomości:</b>	<b>41 799 999,08</b>	<b>4,17</b>	<b>47,53</b>
– ze sprzedaży garaży, domów jednorodzinnych, lokali mieszkalnych w tzw. małych domach, budynków użytkowych i lokali użytkowych,	1 869 536,87	0,19	2,13
– ze sprzedaży lokali mieszkalnych w domach wielomieszkaniowych dotychczasowym najemcom,	23 784 247,10	2,37	27,04
– ze sprzedaży gruntów i budynków o charakterze mieszkaniowym i gospodarczym:	16 146 215,11	1,61	18,36
<b>2) dochody z tytułu użytkowania wieczystego:</b>	<b>14 394 582,93</b>	<b>1,44</b>	<b>16,37</b>
– z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności,	1 085 098,06	0,11	1,23
– z tytułu opłat rocznych za wieczyste użytkowanie gruntu,	11 379 004,12	1,13	12,94
– z tytułu pierwszej wpłaty za użytkowanie wieczyste;	1 930 480,75	0,19	2,19
<b>3) pozostałe dochody z tytułu obrotu nieruchomościami:</b>	<b>20 652 089,81</b>	<b>2,06</b>	<b>23,48</b>
– z tytułu trwałego zarządu i użytkowania gruntów komunalnych,	559 144,74	0,06	0,64
– wieloletnie dzierżawy nieruchomości,	821 375,77	0,08	0,93
– wpływy z dzierżaw nieruchomości do lat trzech,	9 730 425,80	0,97	11,06
– wpływy z dzierżaw nieruchomości przejętych przez miasto Łódź od likwidowanych przedsiębiorstw komunalnych,	381 487,44	0,04	0,43
– dochody z najmu lokali użytkowych strefy „0”	9 159 656,06	0,91	10,41
<b>Dochody z majątku gminy</b>	<b>87 949 713,64</b>		
<b>Ogółem dochody gminy</b>	<b>1 002 673 699,33</b>		

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Sprawozdania z wykonania budżetu miasta Łodzi za rok 2000*, Urząd Miasta Łodzi, Łódź 2001.

Ustawodawca ma wpływ na możliwą wysokość dochodów gminy poprzez:

- ustalenie minimalnych cen, po których zbywana jest nieruchomość (np. cena sprzedaży),
- ustalenie maksymalnych opłat za korzystanie z nieruchomości gminy (np. wysokość czynszu regulowanego),

– ustalenie ściśle określonych opłat za korzystanie z nieruchomości (np. opłata roczna za użytkowanie za nieruchomości gruntowe pod budowę obiektów sakralnych).

Należy jednak zauważyć, że mimo tych ustaleń gmina ma pewien wpływ na wysokość uzyskiwanych cen i opłat, poprzez możliwość:

- podwyższania niektórych rodzajów ustawowo określonych opłat (np. za użytkowanie wieczyste),
- udzielania bonifikat,
- podwyższania lub obniżania bonifikat ustawowych.

Nieco mniejsze, lecz również istotne znaczenie dla zmian struktury i wysokości dochodów w czasie ma możliwość (w określonych przypadkach i określonych granicach) podjęcia przez gminę decyzji o rozłożeniu płatności, np. z tytułu sprzedaży nieruchomości na raty. Dzięki tej możliwości finansowe efekty obrotu nieruchomościami gminy mogą być traktowane jako źródło zasilania budżetów gminnych w krótszym lub dłuższym okresie.

Dochody związane z obrotem nieruchomościami stanowiący własność gminy są elementem dochodów z majątku gminy. Na dochody tego rodzaju gmina ma – na tle innych rodzajów dochodów – znaczny wpływ, który przejawia się w możliwości ustalania ich rodzajów, struktury i wysokości. Dlatego wybór sposobu gospodarowania nieruchomościami gminnymi jest niezwykle istotny z punktu widzenia dochodów gminy.

*Magdalena Polańska*

#### THE REVENUES FROM THE TRADE IN THE REAL PROPERTY OWNED BY THE COMMUNE

Commune is one of the participants in the real estate market. The revenues from the trade in the real property owned by the commune are a component of the revenues from the commune's assets. The commune has a considerable influence on this type of revenues unlike on other types of revenues.

The influence is manifested in the possibility of determining the type, structure and amount of such revenues. However, the size of such revenues depends on the legal solutions adopted by the legislator. The article presents the legal limitations concerning the trade in the real property owned by the commune and the impact of such limitations on the commune's revenues.