



MINISTER  
INFRASTRUKTURY I ROZWOJU

GABINET MARSZAŁKA SENATU

wpłynęło dn. 24.08.15  
nr 3415 podpis *Borusiewicz*

Warszawa, 21 sierpnia 2015 r.

DGN.I.055.002.2015.EL

NK: 224095/15

SEKRETARIAT  
Biura Prac Senackich  
Wpłynęło dn. 24.08.15  
nr 5227 podpis *uj*

Pan

Bogdan Borusewicz

Marszałek Senatu RP

w związku z przekazaniem przy piśmie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Departamentu Spraw Obywatelskich, z dnia 27 lipca 2015 r., znak DSO.SWA.5711.33.2015.CM, oświadczeniem złożonym przez senatorów Wiesława Dobkowskiego, Izabelę Kloc, Mieczysława Gila i Grzegorza Wojciechowskiego podczas 77. posiedzenia Senatu RP w dniu 25 czerwca 2015 r., dotyczącym zbadania sprawy sprzedaży nieruchomości położonej w Warszawie, przy ul. Przybyszewskiego 42, uprzejmie przedstawiam informacje z zakresu właściwości resortu infrastruktury i rozwoju, które mogą okazać się pomocne dla wyjaśnienia sprawy opisanej w oświadczeniu.

Z powołanego w oświadczeniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 sierpnia 2001 r., sygn. akt I SA 981/01, wynika, że przedmiotowa nieruchomość pierwotnie stanowiła własność osoby prywatnej. W okresie kiedy grunt stanowił własność gminy, zarówno spadkobiercy byłego właściciela, jak i spółdzielnia mieszkaniowa, która administrowała budynkiem posadowionym na gruncie ubiegali się o nabycie nieruchomości.

Organem upoważnionym do gospodarowania, w tym zbywania nieruchomości stanowiących własność gminy jest wójt, burmistrz albo prezydent miasta, o czym stanowi art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 782, z późn. zm.), zwanej dalej: „*ugn*”. Z przepisu art. 25 ust. 2 w związku z art. 23 ust. 1 pkt 7 *ugn* wynika, że zbywanie nieruchomości gminnych następuje na podstawie uchwały rady gminy. Przyjęty w przepisach *ugn* podział kompetencji pomiędzy organem wykonawczym (obecnie wójtem, burmistrzem lub prezydentem miasta) a radą gminy nawiązuje do ogólnych przepisów regulujących funkcjonowanie samorządu terytorialnego, które zawarte zostały w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.), zwanej dalej: „*uosg*”. Przepis art. 18 i 18a *uosg* konstituuje radę gminy jako organ stanowiący i kontrolujący wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Natomiast art. 26 *uosg* przypisuje wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) funkcję organu wykonującego uchwały podejmowane przez radę gminy. W art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a *uosg* ustawodawca upoważnił radę gminy do podejmowania uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących m.in. zasad zbywania nieruchomości. Powyższe uchwały mogą podlegać zaskarżeniu na podstawie art. 101 *uosg*. Zgodnie bowiem z tym przepisem każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może - po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia - zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

W przedmiotowej sprawie Naczelny Sąd Administracyjny dokonał oceny uchwały rady gminy i wydał wyrok na podstawie art. 94 w związku z art. 101 ust. 4 *uosg*. W myśl przepisu art. 94 ust. 1 *uosg* **nie stwierdza się nieważności uchwały** lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego. W omawianej sprawie Sąd dokonał oceny uchwały rady gminy pod kątem jej zgodności z przepisem proceduralnym powołanym

jako podstawa jej wydania. Sąd nie dokonywał oceny merytorycznej sprawy, nie oceniał działań organu wykonawczego podjętych na podstawie zaskarżonej uchwały, a w szczególności nie rozstrzygał o tym, który podmiot uprawniony jest do pierwszeństwa w nabyciu.

Zasady realizacji pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości z zasobu publicznego zostały szczegółowo określone w art. 34 *ugn*. Na podstawie przepisu art. 34 ust. 1 w związku z ust. 2 *ugn*, w przypadku zbywania nieruchomości z zasobu publicznego (np. nieruchomości stanowiącej własność gminy) **pierwszeństwo** w jej nabyciu przysługuje **zgodnie z następującą kolejnością**:

1) osobie fizycznej lub prawnej, której przysługuje roszczenie o nabycie nieruchomości z mocy *ugn* lub odrębnych przepisów, jeżeli złoży wniosek o nabycie przed upływem terminu określonego w wykazie nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, przy czym termin złożenia wniosku nie może być krótszy niż 6 tygodni, licząc od dnia wywieszenia wykazu;

2) osobie fizycznej lub prawnej, będącej poprzednim właścicielem zbywanej nieruchomości pozbawionym prawa własności tej nieruchomości przed dniem 5 grudnia 1990 r. albo jego spadkobiercą, jeżeli złoży wniosek o nabycie przed upływem terminu określonego w wykazie nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, przy czym termin złożenia wniosku nie może być krótszy niż 6 tygodni, licząc od dnia wywieszenia wykazu;

3) najemcy lokalu mieszkalnego, o ile najem został nawiązany na czas nieoznaczony.

Ponadto należy mieć na względzie, że roszczenie o nabycie nieruchomości, o którym mowa w ww. pkt 1, stanowiące przesłankę przyznania pierwszeństwa w nabyciu, powinno wynikać wprost z przepisów *ugn* lub przepisów odrębnych ustaw. Przykładem takiego przepisu jest art. 208 ust. 2 *ugn*, który przyznaje roszczenie o ustanowienie użytkownika wieczystego gruntu spółdzielniom i ich związkom, oraz Krajowej Radzie Spółdzielczej i innym osobom prawnym, które do dnia 5 grudnia 1990 r. wybudowały same lub wybudowali ich poprzednicy prawni z własnych środków budynki na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy, za zezwoleniem właściwego organu nadzoru budowlanego. Wnioski o realizację roszczenia należało składać do dnia 31 grudnia 1996 r., w przeciwnym przypadku roszczenie wygasło. Podobny charakter ma też wiele innych przepisów zawartych w przepisach przejściowych *ugn* lub odrębnych ustawach (np. art. 231 *Kodeksu cywilnego*).

Z wyroku powołanego w oświadczeniu wynika, że spółdzielnia mieszkaniowa w 1996 roku złożyła wniosek o realizację roszczenia, o którym mowa w art. 208 ust. 2 *ugn* (uprzednio w art. 88a *ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości – Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127, z późn. zm.*). Fakt ten mógł mieć zatem znaczenie dla określenia kręgu osób uprawnionych do pierwszeństwa w nabyciu przedmiotowej nieruchomości, o ile nieruchomość była przeznaczona do sprzedaży i nie toczyło się postępowanie administracyjne dotyczące prawidłowości nabycia nieruchomości przez gminę. Należy bowiem podkreślić, że z przepisu art. 34 *ugn* wyraźnie wynika, że pierwszeństwo w nabyciu aktywuje się dopiero w przypadku, gdy nieruchomość została przeznaczona do zbycia, przy czym w myśl art. 34 ust. 3 *ugn* zbycie nieruchomości **nie może nastąpić**, jeżeli toczy się postępowanie administracyjne dotyczące prawidłowości nabycia nieruchomości przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego. Dotyczy to między innymi postępowań o stwierdzenie nieważności decyzji, na podstawie której Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego nabyły nieruchomość, oraz postępowań wznowieniowych w tego typu sprawach. Szczególne unormowanie zawarte w art. 34 ust. 3 *ugn* ma na celu zapobieżenie nieodwracalnym skutkom sprzedaży nieruchomości, które zostały nabyte do zasobów publicznych z naruszeniem prawa.

Z powyższego wynika, że w przypadku gdy toczy się postępowanie administracyjne o zwrot nieruchomości, wyłączona jest możliwość przeznaczenia nieruchomości do zbycia, a w konsekwencji **nie aktualizuje się pierwszeństwo w nabyciu, o którym mowa w art. 34 ust. 1 pkt 1-3 *ugn*, a tym samym organ nie może dokonać zbycia nieruchomości**. Jak bowiem wskazano wyżej, w myśl art. 34 ust. 1 w związku z ust. 3 *ugn* pierwszeństwo w nabyciu przysługuje jedynie w przypadku zbywania nieruchomości, co do których tytuł prawny przysługujący Skarbowi Państwa lub jednostce samorządu terytorialnego nie budzi wątpliwości.

W przypadku gdy nieruchomość została przeznaczona do zbycia, tryb realizacji pierwszeństwa w nabyciu, a w szczególności obowiązki ciążące na zbywcy określono m.in. w art. 34 ust. 4 *ugn*. Na podstawie tego przepisu nakaz zawiadomienia na piśmie o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia oraz o przysługującym pierwszeństwie obowiązuje jedynie w stosunku do najemców lokali mieszkalnych. Oznacza to, że na zbywcy nie ciąży obowiązek zawiadomienia na piśmie osób, którym przysługuje pierwszeństwo na mocy art. 34 ust. 1 pkt 1 i 2 *ugn*. Jedynie w wykazie nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży organ ma obowiązek określić termin do złożenia przez te osoby wniosku o nabycie nieruchomości. Wykaz wywiesza się na okres 21 dni w siedzibie właściwego urzędu, a ponadto informację o wywieszeniu wykazu podaje się do publicznej wiadomości poprzez ogłoszenie w prasie lokalnej oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, a także na stronach internetowych właściwego urzędu, o czym stanowi art. 35 ust. 1 *ugn*.

Należy mieć również na względzie, że z przepisu art. 2 *uosg* wynika, że gmina jako osoba prawna wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Samodzielność gminy podlega ochronie sądowej. Na podstawie art. 18a ust. 1 *uosg* organem upoważnionym do kontrolowania działań wójta, jest rada gminy, która powołuje w tym celu komisję rewizyjną. Zasady i tryb działania komisji rewizyjnej określa statut danej gminy. W myśl art. 85 *uosg* nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem, a organami nadzoru są Prezes Rady Ministrów i wojewoda, natomiast w zakresie spraw finansowych - regionalna izba obrachunkowa, o czym stanowi art. 86 *uosg*. Z art. 87 *uosg* wynika ponadto, że organy nadzoru mogą wkraczać w działalność gminną **wyłącznie w przypadkach określonych ustawami**.

Na podstawie art. 36 *ugn* właściwym **do rozpatrzenia sprawy ewentualnego naruszenia przepisów o pierwszeństwie w nabyciu jest sąd powszechny**. Zgodnie bowiem z tym przepisem, za naruszenie przez właściwy organ przepisów regulujących pierwszeństwo nabycia nieruchomości Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego ponoszą odpowiedzialność na zasadach ogólnych. Oznacza to, że w przypadku naruszenia pierwszeństwa nie ma możliwości stwierdzenia nieważności czynności prawnej. Ustanowiona w art. 36 *ugn* odpowiedzialność odszkodowawcza, jako wyłączna, usuwa możliwość kwestionowania ważności czynności prawnej na podstawie art. 58 *Kodeksu cywilnego*. W przypadku zatem, gdy właściwy organ dokonał czynności skutkujących naruszeniem przepisów o pierwszeństwie, w tym dokonał zbycia na rzecz osoby nieuprawnionej, ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą, a właściwym do rozpatrzenia sprawy jest sąd powszechny. Jak zauważył Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z dnia 2 września 2010 r., sygn. akt I ACa 274/10 „w ustanowieniu art. 36 jako przepisu o nowatorskim brzmieniu widoczna jest jednoznaczna decyzja ustawodawcy zmierzającej do wyeliminowania sankcji nieważności”. Sąd Apelacyjny oparł swoje stanowisko na ugruntowanym poglądzie prezentowanym w orzecznictwie Sądu Najwyższego (np. wyrok z dnia 25 marca 2004 r., sygn. akt II CK 268/03).

Resort infrastruktury i rozwoju nie ma również możliwości wzruszania prawomocnych orzeczeń o eksmisji i ingerowania w prowadzone postępowanie komornicze. Sąd rozpatrując powództwo właściciela o nakazanie lokatorowi opróżnienia lokalu musi ustalić i ocenić, czy były spełnione przesłanki niezbędne do wypowiedzenia stosunku prawnego. Sąd orzeka także z urzędu, czy lokatorowi lub osobom wspólnie z nim mieszkającym przysługuje uprawnienie do otrzymania lokalu socjalnego ze względu na ich sytuację materialną i rodzinną.

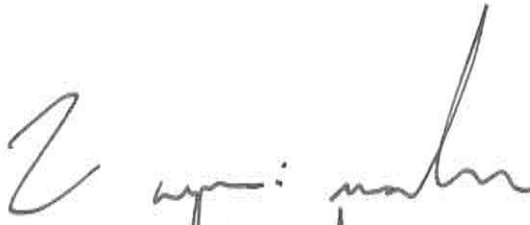
Zgodnie z art. 1046 § 4 *ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, z późn. zm.)*, w przypadku wykonywania przez komornika obowiązku opróżnienia lokalu służącego zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika na podstawie tytułu wykonawczego, z którego nie wynika prawo dłużnika do lokalu socjalnego lub zamiennego, komornik usunie dłużnika do innego lokalu lub pomieszczenia, do którego dłużnikowi przysługuje tytuł prawny i w którym może zamieszkać. Jeżeli dłużnikowi nie przysługuje tytuł prawny do innego lokalu lub pomieszczenia, w którym może zamieszkać, komornik wstrzyma się z dokonaniem czynności do czasu, gdy gmina właściwa ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu, na wniosek komornika, wskaże dłużnikowi tymczasowe pomieszczenie.

Przez tymczasowe pomieszczenie – stosownie do art. 2 ust. 1 pkt 5a *ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 150)* – należy rozumieć pomieszczenie nadające się do zamieszkania, posiadające

dostęp do źródła zaopatrzenia w wodę i do ustępu, chociażby te urządzenia znajdowały się poza budynkiem, oświetlenie naturalne i elektryczne, możliwość ogrzewania, niezawilgocone przegrody budowlane oraz zapewniające możliwość zainstalowania urządzenia do gotowania posiłków, zapewniające co najmniej 5 m<sup>2</sup> powierzchni mieszkalnej na jedną osobę i w miarę możliwości znajdujące się w tej samej lub pobliskiej miejscowości, w której dotychczas zamieszkiwały osoby przekwaterowywane.

**Do wiadomości:**

1. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów  
Departament Spraw Obywatelskich  
(DSO.SWA.5711.33.2015.CM)
2. Pan Andrzej Seremet  
Prokurator Generalny
3. Pani Irena Lipowicz  
Rzecznik Praw Obywatelskich

  
z up. MINISTER  
Paweł Orłowski  
Podsekretarz Stanu