

WOJCIECH GONET

BEZPIECZEŃSTWO FINANSÓW  
JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO  
W ASPEKTCIE OBROTU NIERUCHOMOŚCIAMI  
JAKO LOKACIE KAPITAŁU

## UWAGI WPROWADZAJĄCE

Przepisy art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) u.s.g.<sup>1</sup>, art. 12 pkt 8 lit a) u.s.p.<sup>2</sup>, art. 18 pkt 19) lit. a) u.s.w.<sup>3</sup> mają niemal identyczne brzmienie, które uogólniając można przedstawić następująco: do wyłącznej właściwości organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego (dalej również j.s.t.) należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych jednostki samorządu terytorialnego, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, jeżeli ustawy szczególne nie stanowią inaczej; uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość; do czasu określenia zasad organ wykonawczy może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą organu stanowiącego.

Ustawy ustrojowe, tzn. art. 7 ust. 1 pkt 1 u.s.g., art. 4 ust. 1 pkt 10 u.s.p., wskazują, że do zadań odpowiednio gmin i powiatów należy gospodarka

---

Dr hab. WOJCIECH GONET – prof. Politechniki Warszawskiej, Zakład Prawa i Administracji, Wydział Administracji i Nauk Społecznych, Politechnika Warszawska; adres do korespondencji: pl. Politechniki 1, 00-668 Warszawa.

<sup>1</sup> Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U.2016.446 j.t.

<sup>2</sup> Ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U.2016.814 j.t.

<sup>3</sup> Ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U.2016.486 j.t.

nieruchomościami. Przepisy art. 1 ust. 1 pkt 1 działu II u.g.n.<sup>4</sup> stanowią o gospodarowaniu nieruchomościami będącymi własnością j.s.t., w tym województw samorządowych. Przepis art. 13 ust. 1 u.g.n. stanowi, że nieruchomości j.s.t. mogą być przedmiotem obrotu, tzn. przedmiotem sprzedaży, zamiany i zrzeczenia się, oddania w użytkowanie wieczyste, w najem lub dzierżawę, użyczenia, oddania w trwałą zarząd, a także mogą być obciążane ograniczonymi prawami rzeczowymi, wnoszone jako wkłady niepieniężne (aporty) do spółek. Przepisy art. 30 ust. 2 pkt 3) u.s.g., art. 32 ust. 2 pkt 4) u.s.p., art. 41 ust. 2 pkt 2 u.s.w. wskazują, że do zadań organów wykonawczych należy gospodarowanie mieniem j.s.t.

Jednostki samorządu terytorialnego mogą nabywać nieruchomości gruntowe, prawo użytkowania wieczystego gruntu, lokale stanowiące odrębne nieruchomości przeznaczone na cele mieszkaniowe oraz inne cele, a także spółdzielcze własnościowe prawa do lokali. Wątpliwości w przedmiotowym zakresie pojawiają się wówczas, gdy jednostka samorządu terytorialnego ma zamiar:

- nabyć dowolną nieruchomość/prawo użytkowania wieczystego gruntu/lokal stanowiący odrębną nieruchomość/spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, w tym położone poza jej terytorium,

- nabyć nieruchomości poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, w innych państwach,

- zajmować się obrotem nieruchomościami/prawem użytkowania wieczystego/lokałem stanowiącym odrębną nieruchomość/spółdzielczym własnościowym prawem do lokalu analogiczne jak przedsiębiorca w celu lokaty kapitału w oczekiwaniu na wzrost wartości nieruchomości i przyszłe zyski ze sprzedaży oraz zyski bieżące z dzierżawy, najmu, jako alternatywę dla zawierania umów rachunku bankowego lokaty terminowej.

Rozstrzygnięcie wskazanych problemów, będące celem opracowania, wymaga analizy przepisów regulujących zasady gospodarki nieruchomościami, ustaw ustrojowych dotyczących poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego, przepisów określających zasady wydatkowania środków publicznych oraz nadzoru nad samorządem terytorialnym. Problem badawczy związany z przedstawionymi wyżej wątpliwościami dotyczy podmiotowości cywilnoprawnej jednostek samorządu terytorialnego, jej zakresu, tzn. na ile podmiotowość cywilnoprawna j.s.t. podlega ograniczeniom wynikającym z ich podmiotowości publicznoprawnej. Działalność i funkcjonowanie j.s.t. powinny cechować się szeroko rozumianym bezpieczeństwem, które ma zapewnić ciągłość realizacji wszystkich zadań j.s.t., w tym: administracyjnych, własnych, zleconych, majątkowych, inwestycyjnych,

---

<sup>4</sup> Ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U.2015.1774 j.t., ze zm.

gospodarczych itp. Jednym z elementów bezpieczeństwa j.s.t. jest bezpieczeństwo finansowe. Stabilność finansów j.s.t. ma dwa podstawowe źródła: zewnętrzne – związane z wielkością i strukturą transferów z budżetu centralnego, i wewnętrzne – związane z możliwością kształtowania dochodów własnych, w tym dochodów z majątku, dysponowania nadwyżkami budżetowymi z lat minionych itp. Regulacje prawne dotyczące zasad gromadzenia i wydatkowania środków finansowych przez j.s.t., wskazujące bezpieczne sposoby dysponowania środkami finansowymi, nie gwarantują, że j.s.t. nigdy nie będzie mieć trudności finansowych. W tym zakresie wiele zależy od osób wchodzących w skład organów wykonawczych i stanowiących oraz od skarbnika lub głównego księgowego budżetu udzielającego kontrasygnaty przy zaciąganiu zobowiązań przez j.s.t. Od ich rozważań, wiedzy, doświadczenia zależy m.in. to, czy nabycie nieruchomości w celu jej późniejszej sprzedaży przyniesie większe zyski niż rozchód i zawarcie umowy rachunku bankowego lokaty terminowej z bankiem. Zawarcie umowy rachunku bankowego lokaty terminowej przez j.s.t. z bankiem przy niskim oprocentowaniu lokat terminowych nie przyniesie wprawdzie znacznych dochodów z odsetek, jednakże umożliwi szybkie odzyskanie środków finansowych wówczas, gdy j.s.t. będzie zmuszona ponieść wydatki nieprzewidziane, np. w sytuacji strat materialnych na terenie j.s.t. spowodowanych kataklizmem, lub zwiększyć wydatki majątkowe czy też bieżące. W przypadku nabycia nieruchomości z zamiarem jej sprzedaży z zyskiem w przyszłości, znacznie trudniej byłoby j.s.t. szybko odzyskać środki finansowe, gdyby zaszła taka konieczność. Niełatwo bowiem sprzedać nieruchomość w krótkim terminie, m.in. ze względu na procedurę przetargową przewidzianą w u.g.n. oraz możliwy brak zainteresowania przedmiotową ofertą potencjalnych nabywców.

## 2. NABYWANIE I ZBYWANIE NIERUCHOMOŚCI SAMORZĄDOWYCH

Obrót nieruchomościami przez j.s.t. wymaga podjęcia przez organ stanowiący:

- ogólnej uchwały określającej zasady nabywania i zbywania nieruchomości, a w przypadku gdyby przedmiotowa uchwała nie została podjęta,
- szczególnej uchwały zezwalającej na nabycie lub zbycie określonej nieruchomości.

Uchwały podejmowane przez organy stanowiące j.s.t. na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) u.s.g., art. 12 pkt 8 lit a) u.s.p., art. 18 pkt 19) lit. a) u.s.w. powinny przykładowo zawierać granice, w jakich muszą się mieścić dokonywane

przez organy wykonawcze czynności<sup>5</sup>. Organ stanowiący j.s.t. określając „zasady gospodarowania nieruchomościami”, opracowuje w tym zakresie zbiór reguł postępowania organu wykonawczego, przy czym zasady uchwalane przez organ stanowiący nie mogą modyfikować ustawowej materii, stanowiąc co najwyżej jej dopełnienie lub uzupełnienie<sup>6</sup>. Użyte w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) u.s.g., art. 12 pkt 8 lit a) u.s.p., art. 18 pkt 19) lit. a) u.s.w. pojęcie „zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości” należy rozumieć, jako zbiór podstawowych reguł postępowania organu wykonawczego, z pominięciem szczegółowych postanowień przewidzianych do konkretyzacji w umowie, którą j.s.t. reprezentowana przez swój organ wykonawczy zawiera z nabywcą nieruchomości<sup>7</sup>. W wyroku WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 30.07.2014 r.<sup>8</sup> sąd wskazał, że do organu wykonawczego j.s.t. należy bieżące gospodarowanie mieniem j.s.t. (np. art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g.). Ponadto organ stanowiący j.s.t. decyduje w zakresie spraw bezpośrednio przekazanych przez przepisy ustaw i w ich granicach; nie może on podejmować czynności, które należą do sfery wykonawczej, gdyż byłoby to naruszeniem konstytucyjnej zasady podziału organów samorządu terytorialnego na wykonawcze i stanowiące. Normy zawarte w uchwale rady lub sejmiku dotyczące zasad nabywania czy zbywania nieruchomości mają charakter abstrakcyjny i generalny w tym sensie, że mogą określać procedurę w oderwaniu od konkretnego stanu faktycznego<sup>9</sup>. Jeśli zasady gospodarowania nieruchomościami gruntowymi zostały określone w obowiązującej uchwale, organ wykonawczy może samodzielnie dokonywać czynności z zakresu gospodarowania mieniem komunalnym objętych hipotezą przepisów art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) u.s.g., art. 12 pkt 8 lit a) u.s.p., art. 18 pkt 19) lit. a) u.s.w., stosując się jednakże do określonych przez organ stanowiący reguł<sup>10</sup>. Działania organu wykonawczego muszą znajdować podstawę w uchwale organu stanowiącego, która określa zasady tych działań<sup>11</sup>. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 4.04.1991 r., sygn. Akt II SA/Gd 23/91<sup>12</sup>, orzekł, że organ stanowiący może podejmować uchwały zawierające wytyczne dla podległych jej organów wykonawczych, w tym także uchwały zalecające określony sposób gospodarowania mieniem j.s.t. Samo gospodarowanie tym mieniem dotyczy zarzą-

<sup>5</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z 14.01.2009 r., II SA/Gd 191/08, LEX nr 483111.

<sup>6</sup> Tamże.

<sup>7</sup> Wyrok WSA w Olsztynie z 9.05.2013 r., II SA/Ol 166/13, LEX nr 1348134.

<sup>8</sup> II SA/Go 394/14, LEX nr 1519881.

<sup>9</sup> Wyrok WSA w Krakowie z 6.07.2012 r., II SA/Kr 716/12, LEX nr 1228982.

<sup>10</sup> Tamże.

<sup>11</sup> Tamże.

<sup>12</sup> OSP 1991, nr 11, poz. 267.

du. Należy odróżnić akt normatywny stanowiący akt prawa miejscowego od aktu normatywnego kierownictwa wewnętrznego. Akty normatywne kierownictwa wewnętrznego mają moc wiążącą jedynie wewnątrz określonego układu organizacyjnego<sup>13</sup>. Uchwała organu stanowiącego określająca zasady gospodarowania nieruchomościami nie ma charakteru przepisu prawa miejscowego, nie ustanawia norm generalnych i abstrakcyjnych, stanowi natomiast akt zawierający określone zalecenia dla organu wykonawczego, a więc jest aktem normatywnym kierownictwa wewnętrznego<sup>14</sup>, podejmowanym w sprawie z zakresu administracji publicznej<sup>15</sup>. Uchwała organu stanowiącego j.s.t. dotycząca zasad zarządu mieniem j.s.t. nie może kształtować treści umów czy też określać warunków zawarcia umów dotyczących nabycia / zbycia nieruchomości / prawa użytkowania wieczystego gruntów czy też ich obciążenia<sup>16</sup>. Uchwała organu stanowiącego dotycząca zasad gospodarowania nieruchomościami nie może obejmować swym zakresem postanowień przewidzianych do konkretyzacji w treści czynności prawnej dokonywanej przez j.s.t. reprezentowanej przez jej organ wykonawczy, nie może również wskazywać konkretnych adresatów czynności prawnej<sup>17</sup>. Taka uchwała stanowi zgodę na dokonanie czynności objętej hipotezą art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) u.s.g., art. 12 pkt 8 lit a) u.s.p., art. 18 pkt 19) lit. a) u.s.w. (nabycie, zbycie i obciążenia nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż trzy lata), a nie akt kształtujący konkretną czynność prawną<sup>18</sup>.

Z przytoczonych orzeczeń sądów można wyciągnąć następujące wnioski o charakterze ogólnym dotyczące uchwał organu stanowiącego j.s.t. określających zasady gospodarowania nieruchomościami wydanymi na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit a) u.s.g. art. 12 pkt 8 lit a) u.s.p., art. 18 pkt 19) lit. a) u.s.w.:

1) nie mogą mieć one charakteru szczegółowego, np. określać ceny nabycia / zbycia i ingerować w uprawnienia organu wykonawczego w zakresie gospodarowania przez ten organ mieniem j.s.t.,

2) stanowią zbiór zasad, nie są aktem prawa miejscowego, lecz aktem kierownictwa wewnętrznego.

Nie należy oczekiwać, że w uchwale organu stanowiącego j.s.t. – podjętej na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit a) u.s.g., art. 12 pkt 8 lit a) u.s.p., art. 18 pkt 19)

---

<sup>13</sup> Tamże.

<sup>14</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z 14.01.2009 r., II SA/Gd 191/08, LEX nr 483111.

<sup>15</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z 8.09.2010 r., sygn. akt II SA/Gd 122/10, LEX nr 752411 i Wyrok WSA w Krakowie z 6.07.2012 r., II SA/Kr 716/12, LEX nr 1228982.

<sup>16</sup> Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 4.09.2014 r., II SA/Go 537/14, LEX nr 1513364.

<sup>17</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z 11.10.2007 r., II SA/Wr 35/07, LEX nr 398981.

<sup>18</sup> Tamże.

lit. a) u.s.w. – dotyczącej zasad gospodarowania nieruchomościami, będzie precyzyjnie określone, które nieruchomości (przez wskazanie nr księgi wieczystej, położenia nieruchomości, nr działki, nr obrębu itp.) winien/może nabywać/zbywać organ wykonawczy. Przedmiotowa uchwała zgodnie z powołanymi wyżej orzeczeniami nie może być szczegółowa, ma ona charakter generalny i abstrakcyjny, co oznacza, że jest ogólna. Wobec powyższego należy rozważyć zakres związania treścią uchwały organu stanowiącego dotyczącej określenia zasad gospodarowania nieruchomościami podjętej na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit a) u.s.g., art. 12 pkt 8 lit a) u.s.p., art. 18 pkt 19) lit. a) u.s.w. dla organu wykonawczego, składającego oświadczenie o nabyciu/zbyciu nieruchomości. Uchwała ta, jako zbiór zasad (wytycznych) określających sposób gospodarowania nieruchomościami, nie jest zgodą, o której mowa w powołanych przepisach *in fine*, gdy tych zasad nie określono, to jest „[...] do czasu określenia zasad organ wykonawczy może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą organu stanowiącego”.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że naruszenie przez organ wykonawczy określonych przez organ stanowiący ogólnych zasad gospodarowania nieruchomościami nie wpływa na ważność dokonanej czynności prawnej<sup>19</sup>. Oznacza to, że organ wykonawczy może wbrew uchwale organu stanowiącego dotyczącej zasad gospodarowania nieruchomościami nabyć/zbyć/obciążyć nieruchomość, co nie będzie mieć wpływu na ważność i skuteczność czynności prawnych podjętych przez organ wykonawczy<sup>20</sup>. Także uchylene lub zmiana uchwały organu stanowiącego po dokonaniu czynności prawnej dotyczącej obrotu nieruchomościami nie wpływa na ważność ani skuteczność złożonych przez organ wykonawczy oświadczeń<sup>21</sup>.

Gdy organ stanowiący nie podjął uchwały określającej zasady nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) u.s.g., art. 12 pkt 8 lit a) u.s.p., art. 18 pkt 19) lit. a) u.s.w., organ wykonawczy aby nabyć lub zbyć nieruchomość, musi zwrócić się do organu stanowiącego o podję-

---

<sup>19</sup> Tak P. CHMIELNICKI w: K. BANDARZEWSKI, P. CHMIELNICKI, P. DOBOSZ, W. KISIEL, P. KRZYCKO, M. MAĆZYŃSKI, S. PŁĄZEK, *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2004, s. 156 i powołana tam literatura; J. GÓRECKI, *Prawo pierwokupu. Komentarz do art. 596-602 kodeksu cywilnego i innych przepisów regulujących prawo pierwokupu*, Kraków 2002, s. 241; G. MATUSIK w: *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. S. Kalus, Warszawa 2012, s. 662 i powołana tam literatura; Ł. ZŁAKOWSKI w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 201.

<sup>20</sup> Ł. ZŁAKOWSKI, dz. cyt., s. 201.

<sup>21</sup> Wyrok SN z 30.11.1976 r., III CRN 261/76, OSPiKA 1978 nr 12, poz. 221.

cie uchwały zezwalającej na konkretną czynność prawną. Przepisy art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) u.s.g., art. 12 pkt 8 lit a) u.s.p., art. 18 pkt 19) lit. a) u.s.w. *in fine* wskazują, że „...do czasu określenia zasad (gospodarowania nieruchomościami) organ wykonawczy może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą organu stanowiącego”. W tych przypadkach uchwała rady/sejmiku powinna precyzyjnie wskazywać nieruchomość/prawo użytkowania wieczystego gruntu, którą/e ma nabyć/zbyć j.s.t poprzez wskazanie nr księgi wieczystej, położenia nieruchomości, nr działki, nr obrębu itp. Uchwała organu stanowiącego j.s.t. podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) u.s.g., art. 12 pkt 8 lit a) u.s.p., art. 18 pkt 19) lit. a) u.s.w. *in fine* powinna dotyczyć konkretnej czynności, tzn. dotyczyć zgody lub jej braku. Organ stanowiący j.s.t. w takim przypadku w uchwale wskazuje konkretną nieruchomość/nieruchomości/prawo użytkowania wieczystego gruntu, które j.s.t. ma kupić/sprzedać. W uchwale tej nie należy wskazywać warunków zawarcia tych umów tzn. ceny. Podjęta uchwała przez organ stanowiący j.s.t. dotycząca zakupu/sprzedaży nieruchomości/prawa użytkowania wieczystego gruntu może mieć szerszy zakres niż tylko związany z konkretną umową sprzedaży i wskazywać nieruchomości/prawo użytkowania wieczystego gruntu położone na określonym terenie np. w obrębie, jednostce ewidencyjnej, przy ulicy/alei/placu. Dopuszczalne, jest aby organ stanowiący j.s.t. niejako na przyszłość wyraził zgodę na nabywanie/zbywanie nieruchomości przez organ wykonawczy położonych na określonym terenie.

Zgody wyrażonej przez organ stanowiący w szczegółowej uchwale na nabycie/zbycie/dzierżawę nieruchomości dla organu wykonawczego nie należy utożsamiać ze zgodą uregulowaną w art. 63 k.c. Przepis art. 63 k.c. stanowi, że jeżeli do dokonania czynności prawnej potrzebna jest zgoda osoby trzeciej, osoba ta może wyrazić zgodę także przed złożeniem oświadczenia przez osoby dokonujące czynności albo po jego złożeniu. Zgoda wyrażona po złożeniu oświadczenia ma moc wsteczną od jego daty. Ponadto z art. 63 k.c. wynika, że jeżeli do ważności czynności prawnej wymagana jest forma szczególna, oświadczenie obejmujące zgodę osoby trzeciej powinno być złożone w tej samej formie. Rada/sejmik j.s.t. nie jest osobą tylko organem. Stąd do czynności prawnych podjętych przez organ wykonawczy związanych z nabywaniem/zbywaniem nieruchomości nie stosuje się nawet odpowiednio przepisu, art. 63 k.c. Gdyby ten przepis stosowało się choćby odpowiednio to zgodnie z art. 63 §2 k.c. uchwała określająca czy w konkretnym przypadku organ wykonawczy ma nabyć/zbyć nieruchomość powinna być objęta protokołem sporządzonym przez notariusza, a tak nie jest, gdyż uchwały te do swej ważności wystarczy, że zostaną zaprotokołowane w formie pisemnej.



Przepis art. 13 ust. 2a u.g.n. stanowi, że darowizny nieruchomości stanowiącej przedmiot własności j.s.t. dokonuje jej organ wykonawczy za zgodą rady albo sejmiku. W uchwale SN z 6.12.2012 r. SN III CZP 76/12<sup>22</sup> sąd orzekł, że do umowy darowizny nieruchomości stanowiącej własność powiatu, zawartej bez wymaganej do jej ważności zgody rady j.s.t., powziętej na podstawie art. 13 ust. 2a u.g.n., tzn. wskazującej konkretną nieruchomość, ma zastosowanie art. 103 k.c., co oznacza, że umowa dotknięta jest bezskutecznością zawieszoną<sup>23</sup> (*negotium claudicans*) do czasu potwierdzenia jej przez organ stanowiący, tzn. podjęcia uchwały potwierdzającej umowę darowizny określonej nieruchomości przez wskazanie numeru księgi wieczystej, nr działki. We wcześniejszym orzecznictwie SN przyjmowano, że umowa zawarta bez uprzedniej zgody właściwego organu jest bezwzględnie nieważna, np. uchwały z: 17.08.1988 r., III CZP 62/88<sup>24</sup>, 6.03.1991 r., III CZP 8/91<sup>25</sup>, wyroki z: 12.12.1996 r., I CKN 22/96<sup>26</sup>, z 26.06.1997 r., I CKN 130/97, nie publ., 26.08.1999 r., III CKN 682/98<sup>27</sup>, 15.02.2002 r., III CKN 494/99, nie publ., 15.03.2002 r., II CKN 1415/00<sup>28</sup>, 8.10.2004 r., V CK 76/04<sup>29</sup>. Zawarcie umowy sprzedaży nieruchomości przez organ wykonawczy j.s.t. bez uprzedniej uchwały organu stanowiącego zezwalającej na nabycie/zbycie nieruchomości powoduje, że umowa sprzedaży dotknięta jest bezskutecznością zawieszoną i jej dalszy byt prawny zależy od pojęcia przez organ wykonawczy uchwały potwierdzającej oświadczenie organu stanowiącego j.s.t. w terminie wyznaczonym przez sprzedającego/kupującego.

Potwierdzenie konwaliduje wadliwą umowę, nadaje jej pełną skuteczność z mocą wsteczną od daty zawarcia umowy i może nastąpić z inicjatywy j.s.t. lub drugiej strony czynności<sup>30</sup>. Odmowa potwierdzenia lub bezskuteczny upływ terminu na podjęcie przez organ stanowiący uchwały zezwalającej na nabycie/zbycie nieruchomości, wyznaczonego przez sprzedającego/kupującego, zwalniają drugą stronę i powodują bezwzględną nieważność umowy<sup>31</sup>. Termin na potwierdzenie jest odpowiedni, jeżeli w konkretnych okolicznościach wystarcza do powzięcia

<sup>22</sup> OSNC 2013 nr 6, poz. 72.

<sup>23</sup> S. RUDNICKI w: *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga pierwsza. Część ogólna*, red. S. Dmowski, S. Rudnicki, Warszawa 2011, s. 474.

<sup>24</sup> OSNCP 1989 nr 4, poz. 65.

<sup>25</sup> OSNCP 1991 nr 7, poz. 94.

<sup>26</sup> OSNC 1997 nr 6-7, poz. 75.

<sup>27</sup> „Wokanda” 1999, nr 11, s. 5.

<sup>28</sup> „Izba Cywilna” 2002, nr 6, s. 48.

<sup>29</sup> OSNC 2005, nr 10, poz. 175.

<sup>30</sup> S. RUDNICKI, dz. cyt., s. 474.

<sup>31</sup> Tamże.



przemysłanej decyzji o potwierdzeniu lub odmowie potwierdzenia i złożenia drugiej stornie oświadczenia w tym przedmiocie<sup>32</sup>. W przypadku gdy wymagane jest podjęcie uchwały potwierdzającej przez radę/sejmik czynności organu wykonawczego, termin wyznaczony przez drugą stronę umowy powinien wynosić przynajmniej jeden miesiąc. Gdy rada/sejmik j.s.t. podejmie uchwałę potwierdzającą oświadczenie organu wykonawczego, dochodzi do skutku zawarta umowa sprzedaży, a gdy podejmie uchwałę o niepotwierdzeniu oświadczenia organu wykonawczego j.s.t. albo nie podejmie żadnej uchwały w terminie wyznaczonym przez organ wykonawczy j.s.t. lub sprzedającego/kupującego, oświadczenie organu wykonawczego o nabyciu/zbyciu nieruchomości jest bezwzględnie nieważne.

Powołana teza uchwały SN z 6.12.2012 r., III CZP 76/12, dotyczy złożenia oświadczenia o nabyciu/zbyciu nieruchomości przez organ wykonawczy j.s.t. bez wymaganej uchwały rady/sejmiku dotyczącej nabycia/zbycia nieruchomości. Niebezpieczeństwo stosowania jej w drodze analogii do złożenia oświadczenia przez organ wykonawczy j.s.t. o nabyciu/zbyciu nieruchomości bez wymaganej uchwały rady/sejmiku jest takie, że SN i inne sądy mogą wrócić do starszej wyżej powołanej linii orzeczniczej i uznać zawartą umowę sprzedaży przez j.s.t. za bezwzględnie nieważną w przypadku braku uchwały organu stanowiącego zezwalającej na obrót nieruchomościami.

Uchwała SN z 6.12.2012 r., III CZP 76/12 nie wskazuje, w jakiej formie należy sporządzić uchwałę organu wykonawczego potwierdzającą umowę sprzedaży nieruchomości zawartą przez organ wykonawczy. Sąd wskazał, że do umowy darowizny zawartej bez zgody rady powiatu wymaganej na podstawie art. 13 ust. 2a u.g.n. ma zastosowanie przepis art. 103 k.c. Przepis art. 99 §1 k.c. stanowi, że jeżeli do ważności czynności prawnej potrzebna jest szczególna forma, pełnomocnictwo do dokonania tej czynności powinno być udzielone w tej samej formie. Organ wykonawczy składając oświadczenie dotyczące nabycia/zbycia nieruchomości nie reprezentuje j.s.t. jako pełnomocnik, lecz jako przedstawiciel ustawowy, umocowany do składania oświadczeń woli w imieniu j.s.t. na podstawie art. 26 ust. 1 u.s.g., art. 30 ust. 2 pkt. 3 u.s.g., art. 46 ust. 1 u.s.g., art. 110 ust. 4 u.g.n., art. 32 ust. 2 pkt 3) u.s.p., art. 41 ust. 1, ust. 2 pkt pkt 2) u.s.w. Wskazanie przez SN w uchwale z 6.12.2012 r. SN, III CZP 76/12, że do umów darowizny nieruchomości zawartych na podstawie art. 12 ust. 2a u.g.n. bez wymaganej szczegółowej uchwały rady/sejmiku stosuje się przepis art. 103 k.c., nie oznacza, że stosuje się pozostałe przepisy dotyczące pełnomocnictwa, tj. art. 98-109 k.c. Uchwała rady/

---

<sup>32</sup> Tamże.

sejmiku j.s.t. potwierdzająca czynność nabycia/zbycia nieruchomości dla swej ważności powinna być sporządzona w formie pisemnej.

Przepisy u.g.n., k.c., powołane przepisy ustaw ustrojowych – u.s.g., u.s.p., u.s.w., nie wskazują ograniczeń w zakresie dotyczącym nabywania/zbywania nieruchomości/prawa użytkowania wieczystego gruntów/spółdzielczych własnościowych praw do lokali przez j.s.t. W szczególności przepisy te nie zawierają ograniczeń co do nabywania nieruchomości/prawa użytkowania wieczystego gruntu/spółdzielczych własnościowych praw do lokali poza terytorium j.s.t. oraz w innym kraju niż Rzeczpospolita Polska. Ograniczenia w nabywaniu nieruchomości przez j.s.t. w obcych krajach mogą wynikać z obowiązujących w tych państwach przepisów dotyczących zasad nabywania nieruchomości przez cudzoziemców.

Z przepisów art. 30 ust. 2 pkt 3) u.s.g., art. 32 ust. 2 pkt 4) u.s.p., art. 41 ust 2 pkt 2 u.s.w. wskazujących na kompetencje organów wykonawczych j.s.t. w zakresie gospodarowania mieniem j.s.t. oraz z art. 12 u.g.n. stanowiącego, że organy j.s.t. zobowiązane są do gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki, nie wynika ograniczenie do nabywania przez j.s.t. nieruchomości i zbywania ich po wzroście ceny. Zadania, jakie realizują gminy i województwa samorządowe, określone w ustawach ustrojowych, tj. art. 6 i 7 u.s.g. (posłużenie się w tym przepisie przez ustawodawcę zwrotem „w szczególności”), art. 14 u.s.w. (posłużenie się w tym przepisie przez ustawodawcę zwrotem „w szczególności”), wskazują na otwarty katalog zadań, jakie realizują te szczeble samorządu terytorialnego. Analizowane przepisy nie zawierają ograniczeń dla j.s.t. w celowym działaniu polegającym na nabywaniu nieruchomości po niskich cenach, czekaniu na wzrost ich wartości, a następnie ich sprzedaży po wyższej cenie.

### 3. WYDATKOWANIE SAMORZĄDOWYCH ŚRODKÓW FINANSOWYCH

Nabycie przez j.s.t. nieruchomości na podstawie umowy sprzedaży prowadzi do poniesienia wydatku majątkowego. Przepis art. 44 ust. 3 u.f.p.<sup>33</sup> stanowi, że wydatki publiczne powinny być dokonywane:

- 1) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów;
- 2) w sposób umożliwiający terminową realizację zadań;

---

<sup>33</sup> Ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2013 r., poz. 885 j.t.

3) w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Wartość nabywanej przez j.s.t. nieruchomości/prawa użytkowania wieczystego gruntu/spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu wynika z operatu szacunkowego przygotowanego przez rzeczoznawcę majątkowego (art. 7 u.g.n.). Przy umowie sprzedaży organ wykonawczy j.s.t. lub zbywca powinni okazać operat szacunkowy określający wartość nieruchomości/prawa użytkowania wieczystego gruntu/spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. Wartość netto/brutto wskazana w operacie szacunkowym stanowi maksymalną cenę, za jaką może być nabyta przez j.s.t. nieruchomość/prawo użytkowania wieczystego gruntu/spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu. Jest to zarazem uzasadnienie dla oszczędnego ponoszenia wydatków przez j.s.t. Wartość przeznaczona przez j.s.t. do sprzedaży nieruchomości/prawa użytkowania wieczystego gruntu/spółdzielcze własnościowego prawa do lokalu również powinna wynikać z operatu szacunkowego opracowanego przez rzeczoznawcę majątkowego. Przepisy art. 28 u.g.n., 37 ust. 1 u.g.n. stanowią, że sprzedaż nieruchomości następuje w drodze przetargu lub w drodze bezprzetargowej. Warunki zbycia nieruchomości w drodze przetargu obwieszcza się w ogłoszeniu o przetargu. Warunki zbycia nieruchomości w drodze bezprzetargowej ustala się w rokowaniach przeprowadzanych z nabywcą. Protokół z przeprowadzonego przetargu oraz protokół z rokowań przy zbyciu w drodze bezprzetargowej stanowią podstawę do zawarcia umowy. Przepis art. 35 u.g.n. stanowi, że organ wykonawczy j.s.t. sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, do oddania w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, najem lub dzierżawę. Wykaz ten wywiesza się na okres 21 dni w siedzibie j.s.t., a ponadto informację o wywieszeniu tego wykazu podaje się do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej oraz w inny sposób, zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, a także na stronach internetowych właściwej j.s.t. Jeżeli pierwszy przetarg zakończył się wynikiem negatywnym w okresie nie krótszym niż 30 dni, ale nie dłuższym niż 6 miesięcy, licząc od dnia jego zamknięcia, przeprowadza się drugi przetarg, w którym właściwy organ wykonawczy może obniżyć cenę wywoławczą nieruchomości ustaloną przy ogłoszeniu pierwszego przetargu, stosownie do art. 67 ust. 2 pkt 2 u.g.n., tzn. nie więcej jednak niż 50% wartości nieruchomości określonej przy pierwszym przetargu (art. 39 ust. 1 u.g.n.). Gdy drugi przetarg zakończył się wynikiem negatywnym, organ wykonawczy j.s.t. w okresie nie krótszym niż 30 dni, ale nie dłuższym niż 6 miesięcy, licząc od dnia jego zamknięcia, może zbyć nieruchomość w drodze rokowań albo organizować kolejne przetargi. Ustalając warunki kolejnych przetargów, stosuje się zasady obowiązujące przy organizowaniu drugiego przetargu

(art. 39 ust. 2 u.g.n.). Jeżeli drugi przetarg zakończył się wynikiem negatywnym, cenę nieruchomości ustala się w rokowaniach z nabywcą, jednak w wysokości nie niższej niż 40% jej wartości (art. 67 ust. 2 pkt 4 u.g.n.) określonej w pierwszym przetargu w operacie szacunkowym.

Przepisy u.g.n. umożliwiają j.s.t. sprzedaż nieruchomości poniżej ich wartości określonej w operacie szacunkowym przez rzeczoznawcę majątkowego, niezależnie od tego, w jaki sposób przedmiotową nieruchomość j.s.t. nabyła, tzn. nieodpłatnie (np. na mocy ustawy) lub odpłatnie (uprzednia umowa sprzedaży – zakup). Dotyczy to również przypadków, gdy wcześniej j.s.t. nabyła nieruchomość odpłatnie i ma zamiar ją sprzedać. W przypadku braku chętnych do nabycia w pierwszym i drugim przetargu na oferowaną przez j.s.t. do sprzedaży nieruchomość j.s.t. może sprzedać przedmiotową nieruchomość w drodze negocjacji. To, czy j.s.t. sprzeda nieruchomość w trybie negocjacji po cenie niższej niż wynikająca z operatu szacunkowego, zależy od jej potrzeb finansowych, związanych z koniecznością zrównoważenia budżetu. Przepisy u.g.n. nie stanowią przeszkody w sprzedaży nieruchomości nabytej odpłatnie przez j.s.t. po cenie niższej niż cena zakupu. Powstaje pytanie, czy w tym przypadku tak prowadzona działalność j.s.t. jest gospodarna, gdyż m.in. pod tym względem może być kontrolowana j.s.t. przez NIK. Przepis art. 5 ust. 2 u.n.i.k.<sup>34</sup> stanowi, że kontrola przez NIK działalności samorządu terytorialnego przeprowadzana jest pod względem legalności, gospodarności i rzetelności. Gdy j.s.t. potrzebuje dochodów do zrównoważenia budżetu (poniesienia wydatków), sprzedaż nieruchomości poniżej jej wartości jest uzasadniona. Dotyczy to w szczególności przypadków konieczności zapewnienia ciągłości realizacji zadań publicznych. Przy ocenie sprzedaży nieruchomości pod względem gospodarności należy wziąć pod uwagę, czy przedmiotowa nieruchomość była źródłem dochodów dla j.s.t., np. z jej dzierżawy, a w przypadku lokali stanowiących odrębną nieruchomość – dochodów z najmu. Gdy j.s.t. otrzymywała dochody z najmu, dzierżawy nieruchomości, przy ocenie gospodarności umowy sprzedaży przedmiotowej nieruchomości należy dodać do ceny sprzedaży dochody uzyskane z jej dzierżawy czy najmu. Gdyby jednak przedmiotowych dochodów z najmu, dzierżawy nie było, j.s.t. trudno jest postawić zarzut niegospodarnej sprzedaży nieruchomości po cenie niższej niż zakupu, skoro u.g.n. na to zezwała.

Z powołanych przepisów u.f.p., u.g.n., u.n.i.k. nie wynika zakaz nabycia przez j.s.t. nieruchomości poza jej terytorium, w innym kraju, na innym kontynencie niż Europa oraz jej sprzedaży po cenie niższej, niż j.s.t. nabyła przedmiotową nieruchomość.

---

<sup>34</sup> Ustawa z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, Dz.U. z 2015 r., poz. 1096 j.t.

#### 4. WIEDZA NA TEMAT RYNKU NIERUCHOMOŚCI JAKO CZYNNIK DETERMINUJĄCY BEZPIECZEŃSTWO FINANSÓW SAMORZĄDOWYCH

Obrotu nieruchomościami przez j.s.t., przy podjętej ogólnej uchwale przez organ stanowiący dotyczącej zasad nabywania i zbywania nieruchomości, dokonuje organ wykonawczy, a do nabycia nieruchomości/spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu/prawa użytkowania wieczystego gruntu dodatkowo wymagana jest kontrasygnata skarbnika/głównego księgowego budżetu. Umowy te zawierane są przez organ wykonawczy j.s.t. Do zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości, gdy j.s.t. jest stroną kupującą, wymagana jest kontrasygnata skarbnika/głównego księgowego budżetu. Organ wykonawczy j.s.t. aby kupić nieruchomość, musi na ten cel mieć zaplanowane środki finansowe w budżecie, dysponować ogólną uchwałą organu stanowiącego określającą zasady nabywania, zbywania nieruchomości lub uchwałą szczególną organu stanowiącego dotyczącą konkretnej nieruchomości i uzyskać kontrasygnatę skarbnika/głównego księgowego budżetu. Planując budżet j.s.t., wskazuje się w odpowiednim dziale, rozdziale i paragrafie budżetu kwotę, którą chce się przeznaczyć na nabycie nieruchomości, bez konieczności wskazywania konkretnych nieruchomości, ich położenia itp., które zamierza się nabyć. Oznacza to, że organ wykonawczy j.s.t. wraz ze skarbnikiem/głównym księgowym budżetu, dysponując ogólną uchwałą organu stanowiącego określającą zasady nabywania/zbywania nieruchomości, mogą nabywać/zbywać dowolne nieruchomości na terenie j.s.t., w Polsce, w innych krajach i kontynentach, a następnie zawierać umowy dzierżawy czy też najmu przedmiotowych nieruchomości. Nabywane w ten sposób nieruchomości mogą być traktowane jako lokata kapitału alternatywna do zawierania umów rachunków bankowych lokat terminowych.

Czynności związane z obrotem nieruchomościami wymagają jednak większej wiedzy i dbałości o finanse samorządowe, niż ma to miejsce przy zawieraniu umów rachunków bankowych lokat terminowych. Od osób sprawujących funkcję w organach wykonawczych j.s.t. w małych gminach, metropoliach, powiatach ziemskich, województwach samorządowych przepisy ustaw ustrojowych nie wymagają żadnych kwalifikacji, szczególnych umiejętności ani wykształcenia. Funkcje członków organów wykonawczych mogą pełnić osoby z wykształceniem podstawowym, wyższym czy też będące profesorami zwyczajnymi. Od wiedzy i rozważli tych osób zależy, czy inwestycja w nieruchomość okaże się dochodowa dla j.s.t. czy też będzie stratą. Wskazane jest, aby j.s.t. przed nabyciem nieruchomości z zamiarem jej dzierżawy/najmu, a w przyszłości z zamiarem sprzedaży jej z zyskiem, dysponowała wiarygodnym opracowaniem wskazującym możliwe

do uzyskania dochody z dzierżawy/najmu oraz określające okres, kiedy nastąpi wzrost wartości nieruchomości, i czynniki wpływające na ten wzrost.

Nabywanie nieruchomości przez j.s.t. poza jej terytorium w celu jej dzierżawy czy najmu (dotyczy to w szczególności samodzielnych lokali stanowiących odrębne nieruchomości) może skutkować zarzutem braku nadzoru nad mieniem samorządowym. Przedmiotowy zarzut może również się pojawić w przypadku powiatów i województw samorządowych, które nabywają nieruchomości znacznie oddalone od siedzib organu wykonawczego. W tym przypadku również może wystąpić nieprawidłowe wykorzystywanie nieruchomości przez dzierżawcę/najemcę, gdy osoby odpowiedzialne w starostwie powiatowym, urzędzie marszałkowskim nie będą sprawowały należytej kontroli stanu dzierżawionej/wynajmowanej nieruchomości. Czynności związane z kontrolą stanu nieruchomości oddawanych w dzierżawę/najem nie muszą być wykonywane bezpośrednio przez pracowników j.s.t., dopuszczalne jest w tym zakresie posłużenie się wyspecjalizowaną agencją obrotu nieruchomościami, wybraną na zasadach określonych w prawie zamówień publicznych. Dotyczy to w szczególności przypadków, gdyby j.s.t. zamierzała nabyć nieruchomości poza terytorium Polski, a następnie dzierżawić lub wynajmować przedmiotowe nieruchomości. Przedmiotowa agencja może na bieżąco sprawdzać prawidłowość wykonywania umów dzierżawy/najmu, płatność czynszu, zawieranie umów dzierżawy/najmu z kolejnymi najemcami itp. Nabywanie nieruchomości poza terytorium j.s.t., w tym w innym kraju, nie oznacza, że j.s.t. pozbawiona jest możliwości kontroli stanu tej nieruchomości. Sprawowanie bieżącej kontroli nieruchomości zależy od przyjętego rozwiązania w tym zakresie, czy j.s.t. chce samodzielnie sprawować przedmiotową kontrolę czy przy pomocy zewnętrznego podmiotu.

## ZAKOŃCZENIE

Przeprowadzona analiza przepisów dotyczących obrotu nieruchomościami j.s.t. wskazuje, że na wszystkie trzy pytania postawione na początku artykułu należy udzielić odpowiedzi twierdzącej. Polski notariusz nie ma podstaw do odmowy dokonania czynności notarialnej, gdy j.s.t. chce kupić czy też sprzedać nieruchomość znajdującą się poza jej terytorium<sup>35</sup>. Dotyczy to również poświadczenia podpisów pod umową dzierżawy/najmu nieruchomości położonej poza terytorium

---

<sup>35</sup> Zgodnie z art. 81 ustawy z 14.02.1991 r. Prawo o notariacie (Dz.U. z 2014 r., poz. 164 j.t.) notariusz odmawia dokonania czynności notarialnej sprzecznej z prawem.

j.s.t. W artykule wykazano, że nabywanie przez j.s.t. nieruchomości z zamiarem ich dalszej sprzedaży z zyskiem i traktowanie tego typu działalności jako alternatywy dla zawieraniu umów rachunków bankowych lokat terminowych jest obarczone większym ryzykiem niż zakładanie lokat terminowych w bankach. Dotyczy to nie tylko niepewności, czy wzrost wartości nieruchomości nastąpi, ale też czy uda się przedmiotową nieruchomość szybko sprzedać w sytuacji konieczności odzyskania całości lub choćby części środków finansowych wydatkowanych za nabycie. Przy czynnościach dotyczących obrotu nieruchomościami j.s.t. powinny korzystać z doradztwa profesjonalnych podmiotów gospodarczych zajmujących się obrotem nieruchomościami, w celu minimalizacji ryzyka strat finansowych.

#### BIBLIOGRAFIA

- BANDARZEWSKI K., CHMIELNICKI P., DOBOSZ P., KISIEL W., KRZYCKO P., MĄCZYŃSKI M., PŁĄZEK S.: Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze 2004.
- DMOWSKI S., RUDNICKI S.: Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga pierwsza. Część ogólna, Warszawa: LexisNexis 2011.
- GÓRECKI J.: Prawo pierwokupu. Komentarz do art. 596-602 kodeksu cywilnego i innych przepisów regulujących prawo pierwokupu, Kraków: Kantor Wydawniczy „Zakamycze” 2002.
- Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, red. S. Kalus, Warszawa: LexisNexis 2012.
- Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa: C.H. Beck 2011.
- Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U.2016.446 j.t.
- Ustawa z 14.02.1991 r. Prawo o notariacie, Dz.U. z 2014 r., poz. 164 j.t.
- Ustawa z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, Dz.U. z 2015 r., poz. 1096 j.t.
- Ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U.2015.1774 j.t., ze zm.
- Ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U.2016.814 j.t.
- Ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U.2016.486 j.t.
- Ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2013 r., poz. 885 j.t.
- Uchwała SN z 6.12.2012 r. SN III CZP 76/12 OSNC 2013, nr 6, poz. 72.
- Uchwała SN z 17.08.1988 r., III CZP 62/88 OSNCP 1989, nr 4, poz. 65.
- Uchwała SN z 6.03.1991 r., III CZP 8/91 OSNCP 1991, nr 7, poz. 94.
- Wyrok NSA z 4.04.1991 r., sygn. akt II SA/Gd 23/91 OSP 1991, nr 11, poz. 267.
- Wyrok SN z 30.11.1976 r., III CRN 261/76, OSPiKA 1978, nr 12, poz. 221.



- Wyrok SN z 12.12.1996 r., I CKN 22/96 OSNC 1997, nr 6-7, poz. 75.  
Wyrok SN z 26.06.1997 r., I CKN 130/97 nie publ.  
Wyrok SN z 26.08.1999 r., III CKN 682/98, „Wokanda” 1999, nr 11.  
Wyrok SN z 15.02.2002 r., III CKN 494/99, nie publ.  
Wyrok SN z 15.03.2002 r., II CKN 1415/00, „Wokanda” 1999, nr 11.  
Wyrok SN z 8.10.2004 r., V CK 76/04 OSNC 2005, nr 10, poz. 175.  
Wyrok WSA we Wrocławiu z 11.10.2007 r., II SA/Wr 35/07, LEX nr 398981.  
Wyrok WSA w Gdańsku z 14.01.2009 r., II SA/Gd 191/08, LEX nr 483111.  
Wyrok WSA w Gdańsku z 8.09.2010 r., sygn. akt II SA/Gd 122/10, LEX nr 752411.  
Wyrok WSA w Krakowie z 6.07.2012 r., II SA/Kr 716/12, LEX nr 1228982.  
Wyrok WSA w Olsztynie z 9.05.2013 r., II SA/Ol 166/13, LEX nr 1348134.  
Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 30.07.2014 r. II SA/Go 394/14, LEX nr 1519881.  
Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 4.09.2014 r., II SA/Go 537/14, LEX nr 1513364.

#### BEZPIECZEŃSTWO FINANSÓW JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W ASPEKCIE OBROTU NIERUCHOMOŚCIAMI JAKO LOKACIE KAPITAŁU

##### Streszczenie

Artykuł dotyczy możliwości zajmowania się przez j.s.t. obrotem nieruchomościami jako lokatą kapitału będącą alternatywą dla zawierania umów lokat terminowych. W wyniku przeprowadzonej analizy przepisów prawa, orzeczeń Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego wykazano, że j.s.t. mogą, tak jak przedsiębiorcy i osoby fizyczne, zajmować się obrotem nieruchomościami w Polsce i zagranicą, tj. nabywać je w celu późniejszej sprzedaży po wyższej cenie. W tekście wykazano, że tego typu działalność jest dla j.s.t. bardziej ryzykowna niż zawieranie umów lokat terminowych w bankach, gdyż szybkie odzyskanie środków finansowych przez sprzedaż nieruchomości jest trudniejsze niż w przypadku zerwania umowy lokaty terminowej, m.in. ze względu na przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami nakazujące przeprowadzenie przetargu, ewentualnych negocjacji oraz brak zainteresowanych nabyciem nieruchomości. W tekście wykazano, że obrót nieruchomościami przez j.s.t. jest obciążony ryzykiem personalnym osób sprawujących funkcje w organach wykonawczych. Od ich wiedzy i rozważań zależy, czy j.s.t. zyska na obrocie nieruchomościami czy też poniesie z tego tytułu straty.

**Słowa kluczowe:** nieruchomość; samorząd terytorialny; obrót, finanse samorządowe; bezpieczeństwo.

---

THE SECURITY OF THE FINANCES OF LOCAL GOVERNMENT UNITS  
IN THE FIELD OF REAL ESTATE TREATED AS CAPITAL INVESTMENT

S u m m a r y

The article concerns the possibility of making real estate transactions by local government units as capital investment which is an alternative to the time deposits. The analysis of the law, the ruling of the Supreme Court and the Supreme Administrative Court has shown that local government units may, as entrepreneurs, or individuals, trade in real estate in Poland and abroad, i.e. buy them for subsequent sale at a higher price. As indicated in the text, this type of activity is more risky for the local government units than concluding long-term contracts in banks, as the quick recovery of funds through the sale of real estate is more difficult than in the case of breach of time deposits, inter alia due to the provisions of the Act on real estate management for the tendering procedure, or negotiations, and the lack of interest among customers in the purchase of real estate. It was demonstrated that real estate transactions of local government units are subject to the risk of personal office holders in the executive bodies. It is their knowledge and discretion that decide whether local government units gain or lose on real estate.

**Key words:** real estate; local government; trade; local government finance; security.