

*Małgorzata Prusik*  
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie  
*Ryszard Żróbek*  
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

## SYSTEMATYKA PRZETARGÓW NA NIERUCHOMOŚCI W POLSCE – ANALIZA PORÓWNAWCZA PROCEDUR SZCZEGÓŁOWYCH

### Abstract

#### **Systematics of Real Estate Tenders in Poland – a Comparative Analysis of Detailed Procedures**

This article presents the tender as a tool of real estate transactions and systematizes public tenders of real estate to the light of the legislation in force in Poland. The main part of the thesis is the analysis of detailed procedures based on a comparison of selected characteristics of real estate auctions organized by various public bodies in relation to the regulations contained in Real Estate Management Act in 1997. In addition, the article shows tender operations carried out by State-owned enterprises, the company created as a result of commercialization, including the Polish State Railways. Indicates the need for the unification of certain aspects of these tenders and proposed changes in the law.

**Key words:** the public real estate, the real estate management, the real estate transaction, tender, procedure.

### Streszczenie

W niniejszej pracy przedstawiono przetarg jako narzędzie obrotu nieruchomościami publicznymi oraz dokonano systematyki przetargów na nieruchomości w Polsce w świetle obowiązujących aktów prawnych. Główną część pracy stanowi analiza procedur szczegółowych oparta na porównaniu wybranych cech przetargów na nieruchomości organizowanych przez różne podmioty publiczne względem regulacji zawartych w Ustawie o gospodarce nieruchomościami z 1997 roku. Dodatkowo przybliżono czynności przetargowe realizowane przez przedsiębiorstwa państwowe, spółki powstałe w wyniku komercjalizacji, w tym Polskie Koleje Państwowe. Zasygnalizowano potrzebę ujednoczenia niektórych aspektów tych przetargów oraz zaproponowano zmiany w przepisach prawa.

**Słowa kluczowe:** nieruchomości publiczne, gospodarowanie nieruchomościami, obrót nieruchomościami, przetarg, procedura.

## Wprowadzenie

Nieruchomości publiczne będące składową dóbr publicznych powinny podlegać racjonalnemu gospodarowaniu, co przejawia się między innymi klarownością przepisów prawa z tego zakresu i jest widoczne w praktyce – poprawnym stosowaniem procedur szczegółowych.

Nieruchomości publiczne to nieruchomości stanowiące własność organów władzy z uwzględnieniem zasad podziału terytorialnego kraju (nieruchomości państwowe – własność Skarbu Państwa oraz nieruchomości w zasobie jednostek samorządu terytorialnego). Nieruchomościami publicznymi są również te, które pozostają we władaniu podmiotów świadczących usługi publiczne, np. Agencja Nieruchomości Rolnych, Lasy Państwowe czy Parki Narodowe [Gross, 2011].

Występujące pomiędzy przedmiotem (nieruchomością) a podmiotem gospodarowania relacje i zależności są rozumiane jako gospodarowanie nieruchomościami [Kotlińska, Nowak, 2010]. Jedną z takich relacji i zależności jest obrót nieruchomościami publicznymi. Głównym narzędziem wykorzystywanym do sprawnego funkcjonowania obrotu nieruchomościami publicznymi jest przetarg [Żróbek i in., 2012]. Przetarg, jako jeden ze sposobów zawarcia umowy, charakteryzuje się wielostronnym oraz eliminacyjnym postępowaniem. Podmiot będący w ścisłej relacji z przedmiotem obrotu jest nastawiony przede wszystkim na osiągnięcie jak największych korzyści. Dokonuje wyboru najlepszej oferty, eliminując pozostałe [Bieniek, 2011]. Ponadto celem tego instrumentu jest obrót nieruchomościami publicznymi według jednolitych i powszechnie obowiązujących warunków [Żróbek i in., 2012]. Przebieg procedury przetargowej ściśle określono w polskim prawie. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie i usystematyzowanie procedur szczegółowych realizacji przetargów na nieruchomości publiczne w Polsce z podziałem na podmioty odpowiedzialne za ich organizację. Metodą badawczą, jaką zastosowano w pracy, jest analiza aktów prawnych (ustaw oraz aktów wykonawczych). Dotychczas w polskiej literaturze nie dokonano kompleksowej analizy i systematyki przetargów na nieruchomości publiczne w Polsce względem podmiotów odpowiedzialnych za ich organizację.

## Systematyka przetargów na nieruchomości w świetle wybranych aktów prawnych

Przetarg w świetle analizowanych aktów prawnych w Polsce to przede wszystkim jedna z form zbycia nieruchomości publicznych, ponadto jest również instrumentem postępowania egzekucyjnego z nieruchomości.

W odniesieniu do sprzedaży nieruchomości publicznych najogólniejszą formę przetargu przedstawia Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny (Kc), Dział II – Zawarcie umowy (70<sup>1</sup>–70<sup>5</sup>), która wyznacza jedynie główne ramy

realizacji czynności przetargowych. Przetarg w Kc traktowany jest jako jedna z form zawierania umów. W bazie obowiązujących aktów prawnych najszerzej opisane regulacje dotyczące zasad przeprowadzania przetargu zawiera Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami – Rozdział 4 (art. 37–42) (Uogn). Podczas przeprowadzania przetargów na zbycie (lub oddanie w użytkowanie wieczyste) nieruchomości Skarbu Państwa (SP) bądź jednostek samorządu terytorialnego (j.s.t.) obok Uogn należy realizować zasady zawarte w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. Rozporządzenie w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości zakłada konieczność zachowania zasady jawności i jednolitości postępowania, a także równego dostępu do udziału w przetargu i osiągnięcia najkorzystniejszego wyniku. W drodze przetargu przewiduje się także sprzedaż nieruchomości Skarbu Państwa, których gospodarowanie powierzono Agencji Mienia Wojskowego (AMW). Zgodnie z Ustawą z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego, Agencja gospodaruje nieruchomościami według regulacji zawartych w Uogn, zatem zbywanie czy oddawanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste następuje w trybie przetargowym bądź z zastrzeżeniem art. 37 Uogn w trybie bezprzetargowym. Strona internetowa AMW podaje informację, iż nieruchomości zbywane są w formie przetargów ustnych ograniczonych ([www.amw.com.pl](http://www.amw.com.pl), dostęp: 10.10.2013). W trybie przetargowym sprzedawane, oddawane w użytkowanie wieczyste, a także w najem czy dzierżawę są nieruchomości Skarbu Państwa przejęte od wojsk Federacji Rosyjskiej. Zasady zbycia tych nieruchomości reguluje Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zagospodarowaniu nieruchomości Skarbu Państwa przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej. W odniesieniu do nieruchomości rolnych będących własnością Skarbu Państwa sprzedaży dokonuje się zgodnie z regulacjami Rozdziału 6 – Sprzedaż i nabywanie nieruchomości Ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa; natomiast Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i ich części składowych, warunków obniżenia ceny sprzedaży nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków oraz stawek szacunkowych gruntu wyznacza szczegółowe zasady przebiegu procedury przetargowej na ich zbycie. Agencja Nieruchomości Rolnych (ANR) może rozłożyć na raty należność (jaką nabywca musi zapłacić), o czym świadczy Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 16 lutego 2012 r. w sprawie szczegółowych warunków rozkładania na raty należności z tytułu sprzedaży nieruchomości z Zasobu Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa oraz wysokości oprocentowania rozłożonej na raty należności. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 stycznia 2009 r. w sprawie szczegółowego trybu przeprowadzania przetargów na dzierżawę nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa reguluje natomiast zasady realizacji przetargów na dzierżawę nieruchomości rolnych. W drodze przetargu publicznego sprzedawane są również lasy, grunty i inne nieruchomości, które znajdują się w zarządzie Lasów Państwowych. Regulacje dotyczące

zbywania tych nieruchomości znajdują się w Ustawie z 28 września 1991 r. o lasach – art. 38. Szczegółowe regulacje odnoszące się do sprzedaży nieruchomości będących w zarządzie Lasów Państwowych są zawarte w Rozporządzeniu Ministra Środowiska z 20 kwietnia 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przeprowadzania przetargu publicznego oraz sposobu i warunków przeprowadzania negocjacji cenowej w przypadku sprzedaży lasów, gruntów i innych nieruchomości znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych. W ustawie o lasach funkcjonują również regulacje (art. 40a) dotyczące sprzedaży nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi i samodzielnych lokali mieszkalnych, a także gruntów z budynkami mieszkalnymi będącymi w budowie, które są nieprzydatne Lasom Państwowym. Szczegółowe informacje dotyczące sprzedaży tych nieruchomości zawarte są w Rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 1 października 2013 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu sprzedaży lokali i gruntów z budynkami mieszkalnymi w budowie oraz kryteriów kwalifikowania ich jako nieprzydatne Lasom Państwowym, a także trybu przeprowadzania przetargu ograniczonego. Kolejnym aktem prawnym, w świetle którego są przeprowadzane przetargi, jest ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, która reguluje m.in. zasady zawierania umów w drodze przetargu, odnoszące się do rozporządzania nieruchomościami, a szczegółowe zasady normuje Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 lipca 2012 r. w sprawie przetargów oraz rokowań na rozporządzenie nieruchomościami przez parki narodowe. W drodze przetargu, zgodnie z Ustawą z 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych, sprzedawane jest również mienie przedsiębiorstw państwowych. Szczegółowe zasady organizowania przetargu na sprzedaż środków trwałych przez przedsiębiorstwa państwowe oraz warunki odstąpienia od przetargu reguluje Rozporządzenie Rady Ministrów z 5 października 1993 r. Składniki aktywów trwałych o wartości przekraczającej równowartość w złotych – 5 000 euro należące do spółki, która powstała w wyniku komercjalizacji, której ponad połowa ogólnej liczby akcji należy do Skarbu Państwa, są sprzedawane zgodnie z Ustawą z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji w drodze przetargu. Szczegółowe warunki sprzedaży tych aktywów reguluje Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lutego 2007 r. w sprawie określenia sposobu i trybu organizowania przetargu na sprzedaż składników aktywów trwałych przez spółkę powstałą w wyniku komercjalizacji. Jedną ze skomercjalizowanych spółek, które sprzedają swoje aktywa trwałe w trybie przetargu, są Polskie Koleje Państwowe, o czym świadczy art. 40 Ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”, a szczegółowe zasady przeprowadzania czynności przetargowych zawarte są w akcie wykonawczym – w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 11 września 2009 r. w sprawie określenia sposobu i trybu organizowania przez Polskie Koleje Państwowe Spółkę Akcyjną przetargów oraz rokowań na zbycie aktywów trwałych. Zestawienie aktów prawnych dotyczących przetargów na nieruchomości publiczne w Polsce przedstawiono w Tabeli 1.

Tabela 1

## Zestawienie aktów prawnych dotyczących przetargów na nieruchomości publiczne w Polsce

Ustawa	Akt wykonawczy
Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny	
Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami	Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości
Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego	
Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zagospodarowaniu nieruchomości Skarbu Państwa przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej	
Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa	<p>Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i ich części składowych, warunków obniżenia ceny sprzedaży nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków oraz stawek szacunkowych gruntu</p> <p>Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 16 lutego 2012 r. w sprawie szczegółowych warunków rozkładania na raty należności z tytułu sprzedaży nieruchomości z Zasobu Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa oraz wysokości oprocentowania rozłożonej na raty należności</p> <p>Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 stycznia 2009 r. w sprawie szczegółowego trybu przeprowadzania przetargów na dzierżawy nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa</p>
Ustawa z 28 września 1991 r. o lasach	<p>Rozporządzenie Ministra Środowiska z 20 kwietnia 2007 roku w sprawie szczegółowych warunków i trybu przeprowadzania przetargu publicznego oraz sposobu i warunków przeprowadzania negocjacji cenowej w przypadku sprzedaży lasów, gruntów i innych nieruchomości znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych</p> <p>Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 października 2013 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu sprzedaży lokali i gruntów z budynkami mieszkalnymi w budowie oraz kryteriów kwalifikowania ich jako nieprzydatne Lasom Państwowym, a także trybu przeprowadzania przetargu ograniczonego</p>
Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody	Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 lipca 2012 r. w sprawie przetargów oraz rokowań na rozporządzanie nieruchomościami przez parki narodowe

Ustawa	Akt wykonawczy
Ustawa z 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych	Rozporządzenie Rady Ministrów z 5 października 1993 r. w sprawie zasad organizowania przetargu na sprzedaż środków trwałych przez przedsiębiorstwa państwowe oraz warunki odstąpienia od przetargu
Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lutego 2007 r. w sprawie określenia sposobu i trybu organizowania przetargu na sprzedaż składników aktywów trwałych przez spółkę powstałą w wyniku komercjalizacji
Ustawa z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”	Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 11 września 2009 r. w sprawie określenia sposobu i trybu organizowania przez Polskie Koleje Państwowe Spółkę Akcyjną przetargów oraz rokowań na zbycie aktywów trwałych

Źródło: opracowanie własne.

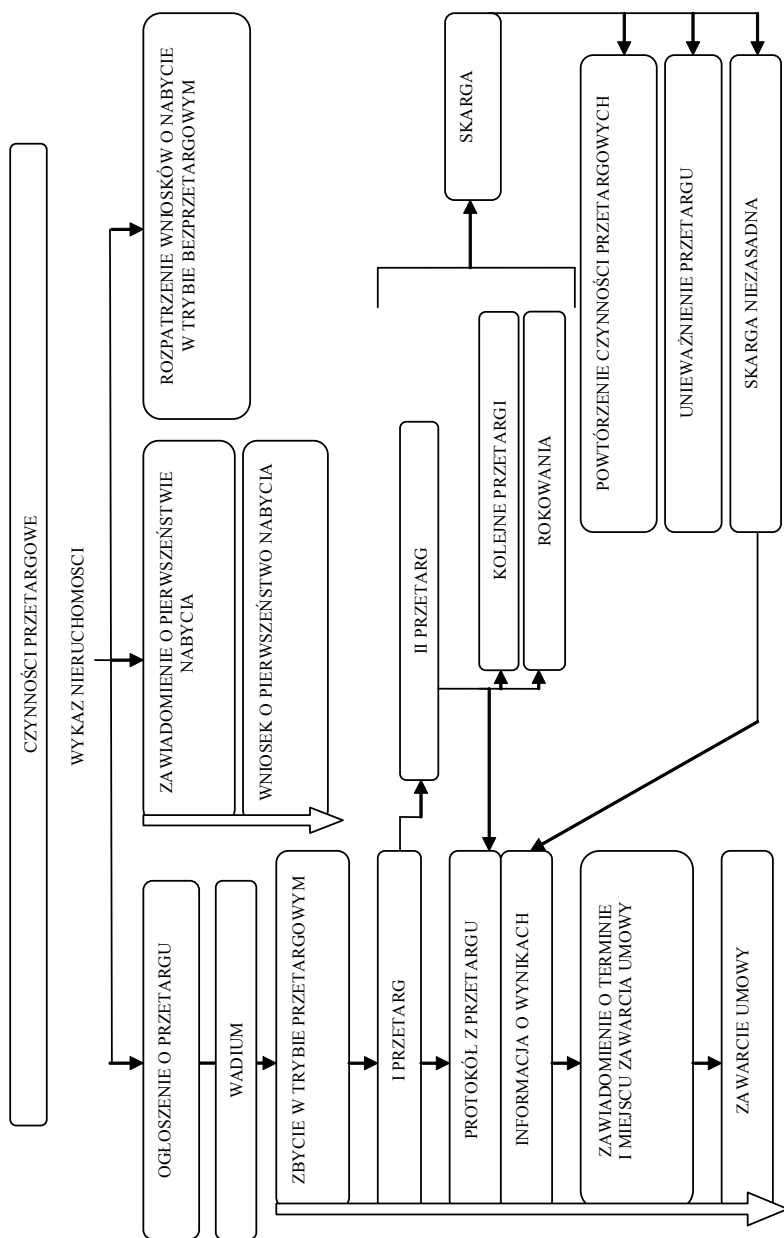
## Analiza procedur szczegółowych przetargów na nieruchomości

Podstawowe informacje o przebiegu procedury przetargowej zawarte są w Kc. Pierwszym etapem przeprowadzenia przetargu zgodnie ze wskazaną ustawą jest ogłoszenie, które powinno zawierać opis przedmiotu, czas, miejsce oraz warunki przetargu lub wskazanie sposobów udostępniania warunków. Przystąpienie do przetargu wiąże się z koniecznością uiszczenia na rzecz organizatora wadium w określonej wysokości. W związku z tym, iż Kc przedstawia jedynie zarys warunków realizacji przetargu, w treści ustawy nie wskazano granic wysokości wpłacanego wadium. Podano zaś zasady mówiące o tym, że oferent, który wygrał przetarg, a odstępuje od zawarcia umowy, musi się liczyć z utratą należności określonej jako wadium na korzyść organizatora, oraz w przypadku, gdy z winy organizatora nie dojdzie do zawarcia umowy, oferent może się ubiegać o zapłatę należności w wysokości podwójnego wadium bądź naprawienia szkody. W innych przypadkach wadium zostaje zwrócone. Ustawa Kc przedstawia przetarg jako składanie ofert, można zatem domniemywać, że mowa jest o przetargu pisemnym. Oferta złożona podczas przetargu traci swoją moc z chwilą wyboru innej bądź gdy doszło do zamknięcia przetargu bez wybrania jakiegokolwiek z ofert. O wynikach przetargu lub o jego zamknięciu informuje się na piśmie wszystkich uczestników. Z chwilą przyjęcia oferty przez organizatora obie strony mogą dochodzić zawarcia umowy. W ustawie przewiduje się również unieważnienie zawartej umowy, czego można dochodzić w przypadku, gdy jedna ze stron, inny uczestnik lub osoba będąca z nimi w porozumieniu wpłynęli w sposób niezgodny z prawem lub dobrymi obyczajami na wynik przetargu. W tej sytuacji uprawniony może żądać unieważnienia umowy w ciągu miesiąca, licząc od momentu, gdy poszkodowany dowiedział się o zaistniałej przyczynie uchybień, jednak nie później niż rok od dnia, w którym podpisano umowę.

Warunki sprzedaży nieruchomości publicznych (wchodzących w skład zasobu SP lub j.s.t.) najszerzej ujęto w Uogn i akcie wykonawczym do tej ustawy w zakresie analizowanego tematu. Organizatorem przetargu, do którego należy obowiązek ogłoszenia i przeprowadzenia przetargu, jest starosta w odniesieniu do nieruchomości Skarbu Państwa oraz organy wykonawcze kolejno gminy, powiatu i województwa – nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego. Szczegółowy przebieg czynności przetargowych według Uogn przedstawia Rycina 1.

Przebieg czynności przetargowych pokazanych na Rycinie 1 rozpoczyna się od wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży. Wykaz podaje się do publicznej wiadomości, wywieszając go na okres 21 dni w siedzibie właściwego urzędu, a informację o wywieszeniu wykazu ogłasza się w prasie lokalnej, stronach internetowych właściwego urzędu oraz w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości. Uogn szczegółowo określa informacje, które powinny być zawarte w wykazie nieruchomości przeznaczonych do zbycia. Poza Uogn sporządzenie wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży przewiduje się dla nieruchomości przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej oraz zbywanych przez Agencję Nieruchomości Rolnej (ANR). ANR ogłasza wykaz w sposób zwyczajowo przyjęty w siedzibie właściwego urzędu gminy oraz właściwej miejscowo izby rolniczej na okres 14 dni poprzedzających wystawienie ogłoszenia o przetargu bądź terminu sprzedaży w innej formie.

Kolejnym istotnym etapem postępowania przetargowego jest sporządzenie ogłoszenia (bądź obwieszczenia). Uogn zakłada, iż o ogłoszeniu o przetargu informuje się w sposób zwyczajowo przyjęty, w tym w Biuletynie Informacji Publicznej, stronie internetowej właściwego urzędu oraz w prasie w terminie nie krótszym niż 30 dni przed realizacją przetargu, a dla nieruchomości, których cena wywoławcza wynosi co najmniej równowartość w złotych 100 000 euro – na okres 2 miesięcy. ANR ogłasza przetarg na 14 dni przed jego realizacją (przetarg ograniczony – 28 dni) w ten sam sposób, w jaki podaje się do wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, a informację o ogłoszeniu umieszcza się na stronie internetowej Agencji Nieruchomości Rolnej. Ogłoszenie o przetargu nieruchomości zbywanych przez Lasy Państwowe (LP) podaje się do publicznej wiadomości za pośrednictwem siedziby Lasów Państwowych, strony internetowej, w prasie cotygodniowej o zasięgu co najmniej powiatu, w którym jest zlokalizowana nieruchomość, przynajmniej 30 dni przed planowaną datą przetargu. Ogłoszenie o sprzedaży w formie przetargu nieruchomości, za którą odpowiedzialne są parki narodowe (PN), wywiesza się w siedzibie parku narodowego i umieszcza na ich stronie internetowej (w Biuletynie Informacji Publicznej) oraz w sposób zwyczajowo przyjęty w miejscowości. Właściwe względem parków narodowych akty prawne nie wskazują konkretnego terminu podania do publicznej wiadomości ogłoszenia o przetargu. Ogłoszenie – bez względu na organizatora – powinno zawierać opis nieruchomości, w tym oznaczenie według katastru nieruchomości i księgi wieczystej, przeznaczenie oraz jej charakterystykę, a ponadto miejsce i termin przetargu, cenę wywoławczą oraz wysokość, formę oraz termin i miejsce składania wadium.



Rycina 1. Czynności przetargowe według Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 o gospodarce nieruchomościami

Źródło: opracowanie własne.



Tabela 2

Zestawienie porównawcze elementów przetargów na nieruchomości realizowanych przez różne podmioty

Organizator	Starosta / organ wykonawczy	Agencja Nieruchomości Rolnych	Kierownik jednostki organizacyjnej Lasów Państwowych	Dyrektor Parku Narodowego
Komisja	3–7 członków	3–7 członków	3–7 członków	3–5 członków
Cena wywoławcza	$CW \geq WN$	$CW \geq WN$	$CW \geq WN$	$CW \geq WN$
Obniżka ceny wywoławczej	$CW \geq 50\% WN$ – II przetarg $CW \geq 40\% WN$ – rokowania	$CW \geq 50\% WN$ – II przetarg $CW \geq 20\% CWI$ – kolejne przetargi	$CW \geq 2/3 WN$ – II przetarg	$CW \geq 2/3 WN$ – kolejne przetargi i rokowania
Wadium	5–20% CW	5–20 %; 5–10% (przetarg ograniczony) CW	5–20% CW	5–20% CW
Postąpienie	min. 1% CW	min. 1% CW	min. 1% CW	min. 1% CW
Rokowania	TAK	NIE	TAK (negocjacje cenowe)	TAK

Źródło: opracowanie własne.

Warunkiem wzięcia udziału w przetargu według Uogn jest obowiązek wniesienia przez uczestników wadium. Wadium jest określone przez właściwy organ w wysokości nieprzekraczającej progu 5–20% ceny wywoławczej, zgodnie z Tabelą 2. Wadium może przyjmować formę pieniężną, obligacji Skarbu Państwa bądź papierów wartościowych dopuszczonych do obrotu publicznego. Termin wniesienia wadium powinien zostać określony w taki sposób, by komisja przetargowa mogła stwierdzić najpóźniej 3 dni przed rozpoczęciem przetargu, iż kwota została uiszczona. Zasady te stosowane są w świetle właściwych aktów prawnych w stosunku do nieruchomości zbywanych przez ANR, LP oraz PN. Wyjątkiem jest wysokość wadium w przypadku realizacji przez ANR przetargu ograniczonego, dla którego wadium kształtuje się w przedziale 5–10%.

Do określenia wadium niezbędne jest określenie ceny wywoławczej. W każdym z przypadków podstawą określenia ceny wywoławczej jest jej wartość, od której cena wywoławcza w pierwszym przetargu nie może być niższa. Zakończenie przetargu wynikiem negatywnym daje możliwość organizacji kolejnego, w którym cenę wywoławczą zgodnie z Uogn oraz z właściwymi regulacjami odnoszącymi się do nieruchomości zbywanych przez ANR można obniżyć o nie więcej niż 50% wartości nieruchomości. W przypadku rokowań cenę nieruchomości określa się na poziomie nie niższym niż 40% wartości nieruchomości – Uogn. Agencja Nieruchomości Rolnej, zbywając nieruchomości w kolejnych przetargach, nie może jednorazowo obniżyć ceny o więcej niż 20% ceny wywoławczej pierwszego przetargu. W przypadku sprzedaży nieruchomości przez

Lasy Państwowe i Parki Narodowe cenę wywoławczą w drugim przetargu można obniżyć do poziomu dwóch trzecich wartości nieruchomości.

Ustawa o gospodarce nieruchomościami przewiduje wszystkie możliwe formy organizowania przetargu na sprzedaż nieruchomości publicznych (tabela 3), a mianowicie:

- ustny nieograniczony;
- ustny ograniczony:
  - celem przetargów ustnych jest uzyskanie najwyższej ceny;
- pisemny nieograniczony;
- pisemny ograniczony:
  - celem przetargów pisemnych jest wybór oferty najkorzystniejszej.

Tabela 3

Stosowane formy przetargów przez podmioty odpowiedzialne za zbycie nieruchomości

Podmiot odpowiedzialny za zbycie	Przetarg ustny nieograniczony	Przetarg ustny ograniczony	Przetarg pisemny nieograniczony	Przetarg pisemny ograniczony
Skarb Państwa / jednostki samorządu terytorialnego	X	X	X	X
Agencja Nieruchomości Rolnej	X	X	X	X
Lasy Państwowe	X		X	X
Parki Narodowe	X		X	

Źródło: opracowanie własne.

Agencja Nieruchomości Rolnej ma możliwość zbycia nieruchomości za pośrednictwem ofert – przetargu pisemnego, ale tylko w przypadku uzasadnionych względów gospodarczych. Organizacja przez Lasy Państwowe przetargu pisemnego ograniczonego ma natomiast miejsce wówczas, gdy ofertę kupna wolnego lokalu bądź gruntu z budynkiem mieszkalnym w budowie zgłosi więcej niż jedna osoba uprawniona.

Bez względu na rodzaj podmiotu odpowiedzialnego za sprzedaż nieruchomości, po zrealizowanym przetargu sporządza się protokół. We wszystkich przypadkach, w świetle właściwych aktów prawnych, istnieje możliwość zaskarżenia czynności przetargowych, które powodują natychmiastowe wstrzymanie przetargu. Skargę można uznać za zasadną, prowadząc tym samym do powtórzenia tych czynności bądź do konieczności ponownego przeprowadzenia przetargu, zaś w sytuacji uznania jej za niezasadną następuje kontynuacja postępowania.

Sprzedaż nieruchomości w formie przetargu realizują również przedsiębiorstwa państwowe, spółki powstałe w wyniku komercjalizacji, w tym Polskie Koleje Państwowe. W przypadku tych podmiotów oszacowanie środków trwałych kształtuje się na poziomie nie niższym niż aktualna wartość rynkowa lub

nie niższym od początkowej wartości księgowej, zaś wadium uiszczane przez uczestników wynosi 10% od ceny wywoławczej w formie gotówki lub w papierach wartościowych, po uzgodnieniu ze sprzedawcą.

Podobnie jak w Uogn, podmioty te są obowiązane sporządzić obwieszczenie o przetargu. Ze względu na podmiot zajmujący się sprzedażą, zasady dotyczące obwieszczenia kształtują się następująco:

- Przedsiębiorstwo państwowe – umieszcza się w codziennej prasie lokalnej bądź krajowej, a także w lokalu przedsiębiorstwa państwowego będącego sprzedawcą. W sytuacji, gdy za realizację przetargu jest odpowiedzialny podmiot gospodarczy działający na zlecenie organizatora, ogłoszenie wywiesza się również w jego siedzibie. Obwieszczenie zamieszczane jest w codziennej prasie krajowej w odniesieniu do nieruchomości, których wartość stanowi dziesięciokrotną kwotę określoną według odrębnych przepisów w sprawie uznawania składników majątkowych za środki trwałe. Czas między podaniem obwieszczenia do publicznej wiadomości a przeprowadzeniem przetargu musi wynosić co najmniej 14 dni.
- Spółki powstałe w wyniku komercjalizacji – obwieszczenie zamieszcza się w dzienniku o zasięgu lokalnym, w lokalu spółki oraz w innych zwyczajowo przyjętych miejscach. Obwieszczenie umieszcza się również w siedzibie podmiotu gospodarczego przeprowadzającego przetarg na zlecenie spółki. W przypadku gdy cena wywoławcza dla nieruchomości osiąga 40 000 euro, a dla pozostałych składników aktywów stałych – 20 000 euro, obwieszczenie o przetargu powinno być zamieszczone w dzienniku o zasięgu ogólnopolskim. Ogłoszenie o przetargu podaje się do publicznej wiadomości co najmniej 21 dni przed terminem przetargu.
- Polskie Koleje Państwowe – ogłoszenie o przetargu podaje się do publicznej wiadomości w terminie co najmniej na 30 dni przed terminem przetargu. Miejsce i termin podania do publicznej wiadomości ogłoszenia o przetargu zależy od ceny wywoławczej składnika aktywów trwałych, a mianowicie:
  - równowartość w złotych 5 000 euro – na co najmniej 30 dni przed realizacją przetargu w prasie codziennej o zasięgu krajowym;
  - równowartość w złotych 500 000 euro – na co najmniej 60 dni przed realizacją przetargu w prasie codziennej o zasięgu krajowym (ponawiając ogłoszenie na 30 dni przed terminem przetargu).

Bez względu na cenę wywoławczą, ogłoszenie o przetargu umieszcza się na stronie internetowej PKP SA lub podmiotu działającego na ich zlecenie.

Formy przetargu, jakie dopuszcza się w przedsiębiorstwach, to przetarg ustny i pisemny. Spółki powstałe w wyniku komercjalizacji zaznaczają dodatkowo, iż przetarg przyjmuje formę ustną wówczas, gdy cena wywoławcza przekracza równowartość w złotych kwoty 20 000 euro. Polskie Koleje Państwowe SA dopuszczają jedynie nieograniczone formy przetargu, zarówno ustnego, jak i pisemnego.

Do obowiązków każdego z przedstawionych podmiotów prowadzących przetarg jest sporządzenie protokołu z jego przebiegu.

## Podsumowanie

Podstawowe zasady obrotu nieruchomościami w formie przetargu przedstawia Ustawa Kodeks cywilny z 1964 r. W związku z tym, że Kc stanowi *lex generalis*, w ustawach szczególnych można dokonać modyfikacji [Kisiłowska, 2011]. W odniesieniu do nieruchomości publicznych głównym aktem prawnym regulującym przebieg procedury przetargu jest ustawa o gospodarce nieruchomościami. Jak dowodzi analiza przepisów prawa, w Polsce istnieje szeroka gama podmiotów publicznych odpowiedzialnych za obrót nieruchomościami, a co za tym idzie – funkcjonują regulujące te postępowania ustawy i towarzyszące im akty wykonawcze. Przedstawione w pracy badania oparte na analizie polskiego prawa w zakresie obrotu nieruchomościami publicznymi różnych podmiotów pozwalają na uznanie Uogn za ustawę nadrzędną. Zestawienie porównawcze podstawowych elementów czynności przetargowych, tj. wadium, ceny wywoławczej, obniżenia ceny wywoławczej, postąpienia czy form przetargów, dowiodło, iż uregulowania w zakresie obrotu nieruchomościami publicznymi, za które odpowiedzialna jest Agencja Nieruchomości Rolnych, kierownik jednostki organizacyjnej Lasów Państwowych czy Dyrektor Parków Narodowych, znajdują się w granicach zasad zawartych w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Należy zwrócić również uwagę na fakt, iż poza podmiotami gospodarującymi nieruchomościami publicznymi oraz podmiotami, w których zarządzie znajdują się owe nieruchomości, sprzedaż w drodze przetargu realizują przedsiębiorstwa państwowe, spółki powstałe w wyniku komercjalizacji, w tym Polskie Koleje Państwowe. Istotą prawidłowego gospodarowania nieruchomościami, w tym sprawnego obrotu nimi, jest transparentność przepisów prawa. Dzięki przeprowadzonej analizie można wysnuć wniosek, który potwierdza wskazane powyżej twierdzenie, iż przydatnym dla polskiego prawa rozwiązaniem byłoby ujednoczenie przepisów prawa dotyczących obrotu nieruchomościami publicznymi. W rezultacie doprowadziłoby to do realizacji przetargów zgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami z 1997 r. bez względu na rodzaj podmiotu publicznego odpowiedzialnego za przeprowadzenie przetargu. Takie rozwiązanie przyniosłoby zapewne wiele korzyści, a mianowicie: porządek prawny, organizacyjny, dodatkowo wykluczyłoby to zaistniałe pomyłki wynikające z braku zrozumienia bądź niedopatrzenia przez zainteresowanych nabyciem nieruchomości.

## Literatura

- Bieniek G. (2011), *Sprzedaż nieruchomości skarbowych i samorządowych* [w:] G. Bieniek, S. Rudnicki (red.), *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa: LexisNexis.
- Gross M. (2011), *Wybrane aspekty gospodarowania nieruchomościami publicznymi z uwzględnieniem rozwiązań brytyjskich* [w:] S. Żróbek (red.), *Studia i materiały towarzystwa naukowego nieruchomości*, Olsztyn: TNN.
- Kisiłowska H. (2011), *Nieruchomości. Zagadnienia prawne*, Warszawa: LexisNexis.

Kotlińska J., Nowak M. (2010), *Gospodarowanie powiatowym zasobem nieruchomości a rozwój lokalny*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 4(42).

www.amw.com.pl (dostęp: 10.10.2013).

www.anr.gov.pl (dostęp: 10.10.2013).

Żróbek S., Żróbek R., Kuryj J. (2012), *Gospodarka nieruchomościami z komentarzem do wybranych procedur*, Katowice: Gall.

## Akty prawne

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny, DzU z 1964 r., nr 16, poz. 93 z późn. zm.

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami, DzU z 2010 r., nr 102, poz. 651 z późn. zm.

Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 roku w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości, DzU z 2004 r., nr 207, poz. 2108 z późn. zm.

Ustawa z dnia 30 maja 1996 roku o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego, DzU z 2013 r., poz. 712 t.j.

Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 roku o zagospodarowaniu nieruchomości Skarbu Państwa przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej, DzU z 1994 r., nr 79, poz. 363 z późn. zm.

Ustawa z dnia 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, DzU z 2012 r., poz. 1187 t.j. z późn. zm.

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 kwietnia 2012 roku w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i ich części składowych, warunków obniżenia ceny sprzedaży nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków oraz stawek szacunkowych gruntu, DzU z 2012 r., poz. 540.

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 16 lutego 2012 r. w sprawie szczególnych warunków rozkładania na raty należności z tytułu sprzedaży nieruchomości z Zasobu Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa oraz wysokości oprocentowania rozłożonej na raty należności, DzU z 2012 r. poz. 208.

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 stycznia 2009 r. w sprawie szczegółowego trybu przeprowadzania przetargów na dzierżawy nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, DzU z 2013 r., poz. 1142.

Ustawa z 28 września 1991 roku o lasach – art. 38, DzU z 2011 r., nr 12, poz. 59 t.j. z późn. zm.

Rozporządzenie Ministra Środowiska z 20 kwietnia 2007 roku w sprawie szczególnych warunków i trybu przeprowadzania przetargu publicznego oraz sposobu i warunków przeprowadzania negocjacji cenowej w przypadku sprzedaży lasów, gruntów i innych nieruchomości znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych, DzU z 2007 r., nr 78, poz. 532.

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 października 2013 roku w sprawie szczególnych zasad i trybu sprzedaży lokali i gruntów z budynkami mieszkalnymi w budowie oraz kryteriów kwalifikowania ich jako nieprzydatne Lasom Państwowym, a także trybu przeprowadzania przetargu ograniczonego, DzU z 2013 r., poz. 1206.

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, DzU z 2013 r., poz. 627 t.j. z późn. zm.

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 lipca 2012 r. w sprawie przetargów oraz rokowań na rozporządzenie nieruchomościami przez parki narodowe, DzU z 2012 r., poz. 868.

Ustawa z 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych, DzU z 2002 r., nr 112, poz. 981 z późn. zm.

- Rozporządzenie Rady Ministrów z 5 października 1993 r. w sprawie zasad organizowania przetargu na sprzedaż środków trwałych przez przedsiębiorstwa państwowe oraz warunki odstąpienia od przetargu, DzU z 1993 r., nr 97, poz. 443 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 roku o komercjalizacji i prywatyzacji, DzU z 2013 r., poz. 216 t.j.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lutego 2007 r. w sprawie określenia sposobu i trybu organizowania przetargu na sprzedaż składników aktywów trwałych przez spółkę powstałą w wyniku komercjalizacji, DzU z 2007 r., nr 27, poz. 177 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”, DzU z 2000 r., nr 84, poz. 948 z późn. zm.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 11 września 2009 r. w sprawie określenia sposobu i trybu organizowania przez Polskie Koleje Państwowe Spółkę Akcyjną przetargów oraz rokowań na zbycie aktywów trwałych, DzU z 2009 r., nr. 155, poz. 1231.