



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 26 września 2025 r.

Poz. 3959

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.317.2025.KN WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 24 września 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVII/165/2025 Rady Gminy Wałcz z dnia 28 sierpnia 2025 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XXXIV/197/2013 z dnia 28.05.2013 r. w sprawie określenia zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Wałcz.

Uzasadnienie

W dniu 28 sierpnia 2025 r. Rada Gminy Wałcz podjęła uchwałę Nr XVII/165/2025 w sprawie zmiany Uchwały Nr XXXIV/197/2013 z dnia 28.05.2013 r. w sprawie określenia zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Wałcz.

Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 4 września 2025 r.

W niniejszej sprawie, należy na wstępie przywołać przepisy obowiązującego prawa, stanowiące podstawę do podjęcia uchwały Nr XVII/165/2025, tj. art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 34 ust. 1 pkt 3, ust. 6, 6a i 6b, art. 37 ust. 2 pkt 1, art. 67 ust. 1, 1a i 3, art. 68 ust. 1 pkt 1 i 7 i art. 70 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami¹⁾.

Zgodnie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym *do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy dotyczących zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej; uchwała rady gminy 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 wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy*. Z kolei, powołane przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, m.in. upoważniają radę gminy do przyznania w drodze uchwały pierwszeństwa w nabywaniu lokali mieszkalnych (budynków mieszkalnych lub użytkowych) ich najemcom lub dzierżawcom (art. 34 ust. 1 pkt 3, ust. 6, i 6a, art. 37 ust. 2 pkt 1), uprawniają radę gminy do udzielenia bonifikaty od ceny sprzedaży takich lokali (art. 68 ust. 1 pkt 1 i 7) oraz przyznają organowi stanowiącemu kompetencję do wyrażenia zgody na zastosowanie innej niż wskazana w art. 70 ust. 3 stopy procentowej oprocentowania, któremu podlega rozłożona na raty niespłacona część ceny nieruchomości sprzedawanej w drodze bezprzetargowej (art. 70 ust. 4).

Na mocy uchwały Nr XVII/165/2025 Rada Gminy Wałcz dokonała nowelizacji Zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Wałcz, przyjętych uchwałą Nr XXXIV/197/2013 Rady

¹⁾ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2025 poz. 1145 z późn. zm.).

Gminy Wałcz z dnia 28 maja 2013 r. w sprawie określenia zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Wałcz²⁾.

Wobec brzmienia przywołanych wyżej unormowań nie budzi wątpliwości kompetencja Rady Gminy Wałcz do podjęcia uchwały w sprawie zmiany Zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Wałcz. Analiza tego aktu prowadzi jednak do wniosku, że nieprawidłowo ustalono w § 5 uchwały wejście jej w życie. Zgodnie bowiem z tym przepisem *uchwała wchodzi w życie w terminie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego*.

W przedmiotowej sprawie dla oceny legalności ww. uchwały istotne znaczenie ma okoliczność, że niewątpliwie stanowi ona akt prawa miejscowego. Akty prawa miejscowego podlegają obowiązkowi ogłoszenia ich we właściwym publikatorze, o czym stanowi art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych³⁾, zgodnie z którym *ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe*.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych *akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy*. Z powyższym przepisem koresponduje § 45 ust. 1 pkt 1 Załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”⁴⁾ stanowiący, że *przepisowi o wejściu w życie ustawy można nadać brzmienie: "Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia"*, który na mocy § 143 stosuje się do aktów prawa miejscowego.

Tak sformułowane przepisy gwarantują 14-dniowe *vacatio legis*, w konsekwencji ogłoszony akt zaczyna obowiązywać po upływie pełnych czternastu dni od dnia ogłoszenia, przy czym trzeba również pamiętać, że przy obliczaniu terminu wejścia w życie aktu normatywnego określonego w dniach nie uwzględnia się dnia ogłoszenia, z wyjątkiem przypadków, gdy akt normatywny wchodzi w życie z dniem ogłoszenia (art. 6 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych)⁵⁾.

W kontekście powyższego, określenie przez Radę Gminy Wałcz wejścia w życie uchwały „w terminie 14 dni od dnia jej ogłoszenia” należy uznać za wadliwe, ponieważ nie sposób w tym przypadku ustalić daty, od której uchwała ma obowiązywać. Tego rodzaju sformułowanie oznacza bowiem, że uchwała może wejść w życie w każdym z czternastu dni liczonych od dnia jej ogłoszenia. Tymczasem, określenie terminu wejścia w życie aktu prawa miejscowego, powinno być sformułowane w sposób precyzyjny i nie budzący wątpliwości, tak, by adresaci norm w nim zawartych posiadali wiedzę, od kiedy zmianie ulega ich sytuacja prawna. Dodatkowo, jak argumentuje Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 18 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Go 534/19, określone w akcie prawa miejscowego *vacatio legis* – a więc okres pomiędzy dniem ogłoszenia aktu prawnego a dniem jego wejścia w życie - powinno *zapewnić adresatowi normy prawnej odpowiednią ilość czasu na zapoznanie się z treścią nowych regulacji i podjęcie działania, które umożliwi przystosowanie się do nich*. W każdym przypadku długość *vacatio legis* musi być dostosowana do treści ustanowionej regulacji oraz możliwości pokierowania swoimi sprawami przez jej adresatów. Podobnie wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 10 grudnia 2002 r., sygn. akt K 27/02, stwierdzając, że zgodnie z ustawą o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych minimalny okres *vacatio legis* wynosi 14 dni, zaś jego skrócenie czy też nadanie wstecznej mocy obowiązywania może mieć miejsce jedynie w szczególnych okolicznościach, a dodatkowo, gdy zasady demokratycznego państwa prawa nie stoją temu na przeszkodzie.

²⁾ Dziennik Urzędowy Województwa Zachodniopomorskiego z 2013 r., poz. 2529.

³⁾ Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

⁴⁾ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

⁵⁾ Zob. G. Wierczyński [w:] Komentarz do ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych [w:] Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, wyd. II, Warszawa 2016, art. 6; S. Rozmaryn Podpisanie i ogłoszenie ustawy w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, s. 20), a także S. Wronkowska i M. Zieliński (zob. tychże, Komentarz do zasad techniki prawodawczej, s. 121)

Dodać trzeba, że brak określenia lub określenie w sposób sprzeczny z prawem wejścia w życie uchwały zawierającej przepisy powszechnie obowiązujące, przekłada się bezpośrednio na ważność całego aktu prawnego⁶⁾.

Niezależnie od powyższego uchybienia, za niezgodne z ustawą o gospodarce nieruchomościami należy uznać przepisy § 2 ust. 6, ust. 7, ust. 9, ust. 10, § 2 ust. 11, § 3 ust. 4 lit. b w zakresie wyrazów „przy czym okres umowy najmu nie może być krótszy niż 24 miesiące”, § 3 ust. 4 lit. c w zakresie wyrazów „przy czym pierwsza rata nie mniej niż 20% wartości nieruchomości” uchwały Nr XVII/165/2025, z przyczyn opisanych poniżej.

W wymienionych przepisach uchwały Nr XVII/165/2025 Rada Gminy Wałcz postanowiła odpowiednio, że *Należność za sprzedany lokal mieszkalny, dom jednorodzinny może być na wniosek nabywcy rozłożona na równe raty na okres 5 lat (§ 2 ust. 6). Każda wpłata związana z zakupem nieruchomości z bonifikatą nie może być niższa niż 500,00 zł (§ 2 ust. 7). Raty roczne wraz z oprocentowaniem płatne są w terminie do 31 marca każdego roku (§ 2 ust. 9). Wierzytelności Gminy Wałcz z tytułu rozłożonej na raty ceny lokalu mieszkalnego, domu jednorodzinnego podlegają zabezpieczeniu hipotecznemu na koszt nabywcy (§ 2 ust. 10). Wierzytelności Gminy Wałcz z tytułu udzielonej bonifikaty, w przypadku zbycia lub wykorzystania lokalu mieszkalnego, domu jednorodzinnego na inne cele niż mieszkalne przed upływem 5 lat licząc od dnia nabycia z nie zachowaniem sytuacji wymienionych w ustawie o gospodarce nieruchomościami podlegają zabezpieczeniu hipotecznemu na koszt nabywcy (§ 2 ust. 11). W drodze bezprzetargowej pierwszeństwo nabycia przysługuje się dotychczasowemu najemcy na jego wniosek lub z urzędu, **przy czym okres umowy najmu nie może być krótszy niż 24 miesiące (§ 3 ust. 4 lit. b).** W przypadku sprzedaży w drodze bezprzetargowej spłatę należności za lokal, budynek można na wniosek nabywcy rozłożyć na roczne raty na okres do 10 lat, **przy czym pierwsza rata nie mniej niż 20% wartości nieruchomości płatna przed podpisaniem aktu notarialnego (§ 3 ust. 4 lit. c).***

Zdaniem organu nadzoru, wskazane przepisy uchwały wykraczają poza granice upoważnienia ustawowego wynikającego z przytoczonych na wstępie unormowań ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o gospodarce nieruchomościami. Rada Gminy Wałcz ustalając zasady dotyczące rozłożenia ceny nieruchomości na raty, wysokość wpłat i rat, termin ich płatności, zobowiązanego do poniesienia kosztów zabezpieczenia hipotecznego przekroczyła swoje kompetencje i jednocześnie wkroczyła w ustawowe uprawnienia organu wykonawczego gminy⁷⁾.

Zauważenia wymaga, że gospodarowanie mieniem gminnym, w tym gminnym zasobem nieruchomości, ustawodawca powierzył organowi wykonawczemu gminy. Na mocy przepisów art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, a także art. 25 ustawy o gospodarce nieruchomościami jest on upoważniony do dokonania wszystkich czynności z zakresu obrotu nieruchomościami gminnymi. Pewne odstępstwo od powyższej zasady - na rzecz organu stanowiącego gminy - przewidują przepisy: art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a (upoważniający radę gminy do określenia zasad gospodarowania nieruchomościami) oraz art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym (upoważniający organy gminy do wydawania aktów prawa miejscowego w zakresie zasad zarządu mieniem gminy, w tym gospodarowania nieruchomościami). Z wyżej powołanych przepisów prawa jednakże wynika, że rola rady gminy - w procesie gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości - jest sprowadzona tylko i wyłącznie do: określania zasad gospodarowania tym mieniem lub, w sytuacji, gdy nie zostały one określone, do wyrażania zgody na dokonywanie przez organ wykonawczy wskazanych czynności (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym). Rada zatem rozstrzygając o zasadach sprzedaży nieruchomości musi przestrzegać zakresu swej właściwości, bacząc, by nie naruszyć określonych wyżej kompetencji organu wykonawczego. Może ona więc określić jedynie ogólne zasady gospodarowania nieruchomościami, z pominięciem jednakże szczegółowych postanowień przewidzianych do konkretyzacji w umowie zawieranej przez gminę reprezentowaną przez jej organ wykonawczy. A takimi będą kwestie określone w cytowanych wyżej postanowieniach uchwały Nr XVII/165/2025.

W ocenie organu nadzoru powyższe zagadnienia należą do sfery wykonawczej, tak więc Wójt Gminy Wałcz – jako organ uprawniony do składania w imieniu gminy oświadczeń woli - będzie właściwym do kreowania sytuacji prawnej gminy i stosunków cywilnoprawnych pomiędzy gminą a zainteresowanymi podmiotami, w drodze umów cywilnoprawnych. To wójt lub podmioty przez niego wskazane w ramach art. 46 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz nabywca nieruchomości samodzielnie kształtują treść umowy w granicach

⁶⁾ Por. wyrok NSA z dnia 20 grudnia 2022 r., sygn. akt III OSK 7598/21.

⁷⁾ Por. wyroki: WSA we Wrocławiu z dnia 21 maja 2008 r., sygn. akt II SA/Wr 139/08 i WSA w Opolu z dnia 14 stycznia 2010 r., sygn. akt II SA/Op 458/09.

wyznaczonych przez przepis art. 353¹ Kodeksu cywilnego⁸⁾. Rada stanowiąc o powyższym zaingerowała bezpośrednio w treść stosunków cywilnoprawnych i związała ze skutkiem wobec osób trzecich w zakresie spraw łączących się z zawieraniem umów przez organ wykonawczy gminy, co – w sytuacji, w której ustawa takich uprawnień radzie nie przyznaje – należy uznać za niedopuszczalne, jako ograniczenie wynikających z przepisów art. 25 ust. 1 i 2 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami uprawnień organu wykonawczego gminy.

Dodatkowo, przyjęta nowelizacja § 3 ust. 4 lit. b uchwały Nr XXXIV/197/2013, w zakresie wyrazów „*przy czym okres umowy najmu nie może być krótszy niż 24 miesiące*” stoi w oczywistej sprzeczności z art. 37 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Stosownie do brzmienia powyższych regulacji:

- *Nieruchomość jest zbywana w drodze bezprzetargowej, jeżeli: jest zbywana na rzecz osoby, której przysługuje pierwszeństwo w jej nabyciu, stosownie do art. 34 (art. 37 ust. 2 pkt 1),*
- *W przypadku zbywania nieruchomości osobom fizycznym i prawnym pierwszeństwo w ich nabyciu, z zastrzeżeniem art. 216a, przysługuje osobie, która spełnia jeden z następujących warunków: jest najemcą lokalu mieszkalnego, a najem został nawiązany na czas nieoznaczony (art. 34 ust. 1 pkt 3).*

Zgodnie zatem z wolą ustawodawcy pierwszeństwo w nabyciu lokalu mieszkalnego przysługuje osobie, która jest najemcą lokalu mieszkalnego, a najem został nawiązany na czas nieoznaczony. Ustawodawca nie przewiduje innych przesłanek, które muszą zostać spełnione przez najemcę lokalu mieszkalnego, by mógł on ubiegać się o nabycie lokalu z pominięciem trybu przetargowego, nie upoważnia również organu stanowiącego do formułowania takich dodatkowych wymogów.

Z kolei, zagadnienie dotyczące rozłożenia ceny nieruchomości na raty zostało uregulowane w art. 70 ust. 2 i ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z tymi przepisami:

2. Cena nieruchomości sprzedawanej w drodze bezprzetargowej lub w drodze rokowań, o których mowa w art. 37 ust. 2 i 3 oraz w art. 39 ust. 2, może zostać rozłożona na raty, na czas nie dłuższy niż 10 lat. Wierzytelność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego w stosunku do nabywcy z tego tytułu podlega zabezpieczeniu, w szczególności przez ustanowienie hipoteki. 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.

3. Rozłożona na raty niespłacona część ceny podlega oprocentowaniu przy zastosowaniu stopy procentowej równej stopie redyskonta weksli stosowanej przez Narodowy Bank Polski.

A zatem, wytyczne w przedmiocie możliwości spłaty ceny nieruchomości na raty zostały określone w ww. unormowaniach, których rada gminy nie może modyfikować poprzez wprowadzenie dodatkowych ograniczeń. Jak słusznie zauważa Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 14 stycznia 2010 r., sygn. akt II SA/Op 458/09 warunki przeniesienia własności określonej nieruchomości skonkretyzowane zostają w umowie przenoszącej jej własność, zawieranej w formie aktu notarialnego. Umowę tę zawiera organ wykonawczy gminy, działając w granicach swoich ustawowych kompetencji. Zatem takie elementy, jak ewentualne rozłożenie należności na raty, czas spłaty należności i sposób zabezpieczenia niespłaconej części należności, stanowią warunki umowy negocjowanej przez jej strony w przyszłości.

Mając na względzie przedstawioną argumentację, konieczne i w pełni uzasadnione jest stwierdzenie nieważności uchwały Nr XVII/165/2025 Rady Gminy Wałcz z dnia 28 sierpnia 2025 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XXXIV/197/2013 z dnia 28.05.2013 r. w sprawie określenia zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Wałcz.

⁸⁾ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2025 r. poz. 1071 z późn. zm.).

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia przedmiotowego rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

Bartosz Brożyński
I Wicewojewoda Zachodniopomorski