



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 8 stycznia 2025 r.

Poz. 219

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NP-II.4131.1.363.2024.3

#### WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 27 grudnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.)

#### **orzekam**

nieważność uchwały nr IX/82/2024 Rady Gminy Łubowo z dnia 27 listopada 2024 r. w sprawie sprzedaży w trybie bezprzetargowym garaży należących do gminnego zasobu nieruchomości - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 27 listopada 2024 r. Rada Gminy Łubowo podjęła uchwałę nr IX/82/2024 w sprawie sprzedaży w trybie bezprzetargowym garaży należących do gminnego zasobu nieruchomości.

Uchwałę podjęto na podstawie "art 18 ust. 2, pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jednolity tekst Dz. U. z 2024 r., poz.1572) oraz art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. z 2024 r. poz. 1145 z późniejszymi zmianami)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 3 grudnia 2024 r.

**Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:**

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały powołano m. in. art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.), zwanej dalej "u.s.g.". Zgodnie z tym przepisem, do wyłącznej kompetencji rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, 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, 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.

Uchwała wydana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. w przedmiocie zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości komunalnych stanowi akt prawa miejscowego (vide wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 września 2013 r., I SA/Wa 60/13).

Tymczasem w § 8 uchwały Rada Gminy Łubowo przyjęła, że uchwała wchodzi w życie z dniem jej podjęcia. W ocenie organu nadzoru ustalenie takiego terminu wejścia w życie przedmiotowej uchwały istotnie narusza art. 2 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Zgodnie z art. 88 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (ust. 1). Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa (ust. 2).

W myśl art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), zwanej dalej: „ustawą o ogłaszaniu aktów normatywnych” ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Art. 4 ust. 1 ww. ustawy stanowi, że 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. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym (art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych). Natomiast art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych zawiera katalog aktów prawnych podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym; w myśl tego przepisu w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się m. in. akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy (pkt 2).

Przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego. Uchwała zawiera normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. O generalności uchwały decyduje bowiem fakt, że na brzmienie przepisów uchwały będzie mógł się powołać każdy podmiot zainteresowany zawarciem z gminą umowy kupna garaży. Natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały to nic innego jak możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów.

Zgodnie z powyższym należy stwierdzić, że przedmiotowa uchwała, jako akt prawa miejscowego, co do zasady, powinna wejść w życie po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, chyba że akt ten będzie określał termin dłuższy. Zaniechanie takiej publikacji przesądza o naruszeniu art. 2 ust. 1 w zw. z art. 4 i art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i stanowi samoistną podstawę do stwierdzenia nieważności tej uchwały w całości (vide wyrok WSA w Krakowie z 23 marca 2018 r., II SA/Kr 131/18).

Organ nadzoru zwraca równocześnie uwagę na uzasadnienie wyroku WSA w Poznaniu z 2 sierpnia 2018 r., II SA/Po 228/18, w którym stwierdzono: „W orzecznictwie sądów administracyjnych wyraźnie rozróżnia się sytuację, w której rada gminy podejmuje akt prawa miejscowego nadając mu inny charakter i nie przewidując w związku z tym obowiązku jego publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, od sytuacji, gdy rada gminy bezpodstawnie nadaje walor aktu prawa miejscowego uchwałę, która nie spełnia wymogów odnoszonych do tego rodzaju aktów, nakazując jej publikację w organie promulgacyjnym i określając termin wejścia jej w życie właściwy dla aktów prawa miejscowego. W pierwszym przypadku akt prawa miejscowego nie wchodzi do obrotu prawnego ze względu na niespełnienie warunku publikacji [...]”.

Tutejszy organ nadzoru pragnie również zauważyć, iż rada gminy posiadała kompetencję do podjęcia uchwały na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g., tj. w sprawach majątkowych gminy, 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, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej. Tego typu uchwała jest również wymagana 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. Na podstawie zaś art. 34 ust. 6 i 6a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145, ze zm.), zwanej dalej "ustawą", rada w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego, mogła przyznać w drodze uchwały, pierwszeństwo w nabywaniu lokali ich najemcom lub dzierżawcom (z wyłączeniem nieruchomości, o których mowa w art. 57 ust. 1 i art. 60 ust. 1). Przepis ten

stosuje się zarówno do budynków mieszkalnych lub użytkowych, stanowiących w całości przedmiot najmu lub dzierżawy.

Na mocy ww. przepisów rada była zatem umocowana do określenia zasad sprzedaży nieruchomości oraz przyznania określonym podmiotom pierwszeństwa w nabyciu lokali. Należy jednak zauważyć, że tryb sprzedaży nieruchomości (tryb przetargowy, tryb bezprzetargowy) został określony przez samego ustawodawcę w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Rada nie posiadała zatem kompetencji do regulowania tej kwestii w drodze uchwały.

Zasadą jest, że nieruchomości są sprzedawane lub oddawane w użytkowanie wieczyste w drodze przetargu (vide art. 37 ust. 1 ustawy). Jako wyjątek o ww. reguły został określony tryb bezprzetargowy. Ustawodawca określił jednak zamknięty katalog sytuacji, w których zastosowanie takiego trybu jest możliwe. Zgodnie z treścią art. 37 ust. 2 ustawy, nieruchomość jest zbywana w drodze bezprzetargowej, jeżeli:

1) jest zbywana na rzecz osoby, której przysługuje pierwszeństwo w jej nabyciu, stosownie do art. 34;

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

3) jest zbywana na rzecz osób, o których mowa w art. 68 ust. 1 pkt 2;

4) zbycie następuje w drodze zamiany lub darowizny;

5) sprzedaż nieruchomości następuje na rzecz jej użytkownika wieczystego;

6) przedmiotem zbycia jest nieruchomość lub jej części, jeśli mogą poprawić warunki zagospodarowania nieruchomości przyległej, stanowiącej własność lub oddanej w użytkowanie wieczyste osobie, która zamierza tę nieruchomość lub jej części nabyć, jeżeli nie mogą być zagospodarowane jako odrębne nieruchomości;

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

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

9) przedmiotem zbycia jest udział w nieruchomości, a zbycie następuje na rzecz innych współwłaścicieli nieruchomości;

10) jest zbywana na rzecz kościołów i związków wyznaniowych, mających uregulowane stosunki z państwem, na cele działalności sakralnej;

11) jest sprzedawana partnerowi prywatnemu lub spółce, o której mowa w art. 14 ust. 1 albo 1a ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, jeżeli sprzedaż stanowi wniesienie wkładu własnego podmiotu publicznego, a wybór partnera prywatnego nastąpił w trybie przewidzianym w art. 4 ust. 1 lub 2 powołanej ustawy;

12) jest zbywana na rzecz podmiotów, o których mowa w art. 61 ust. 1;

13) jest zbywana na rzecz spółki celowej utworzonej na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (Dz. U. z 2020 r. poz. 2008) lub właściwych podmiotów wymienionych w art. 17 ust. 2 tej ustawy, realizujących przedsięwzięcia Euro 2012, w celu ich wykonania, w sytuacji gdy jej nabycie przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego nastąpiło w trybie przepisów ustawy z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012;

14) jest zbywana na rzecz inwestora realizującego inwestycję w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. z 2024 r. poz. 412 i 834);

15) jest zbywana na rzecz inwestora realizującego inwestycję w zakresie terminalu lub inwestycję towarzyszącą zgodnie z przepisami ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (Dz. U. z 2024 r. poz. 551 i 834);

16) jest zbywana na rzecz inwestora realizującego strategiczną inwestycję w zakresie sieci przesyłowej zgodnie z przepisami ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 555 i 834);

17) jest zbywana na rzecz inwestora realizującego inwestycję w zakresie infrastruktury dostępowej realizowanej na podstawie ustawy z dnia 24 lutego 2017 r. o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską (Dz. U. z 2024 r. poz. 285);

18) jest zbywana na rzecz Krajowego Zasobu Nieruchomości;

19) jest zbywana na rzecz Spółki Celowej, o której mowa w przepisach ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 545 i 834);

20) jest sprzedawana finansującemu wybranemu w trybie ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1605 i 1720), z równoczesnym zawarciem umowy leasingu, na mocy której finansujący nieodwołalnie zobowiązuje się przenieść na zbywcę albo podmiot wskazany przez zbywcę własność tej nieruchomości po upływie oznaczonego w umowie czasu trwania leasingu, zapłacić ostatniej raty albo w razie rozwiązania umowy leasingu z innych przyczyn;

21) jest zbywana na rzecz inwestora realizującego inwestycję w zakresie budowy Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 - Oddziału Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku realizowanej na podstawie ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o inwestycjach w zakresie budowy Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 - Oddziału Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku (Dz. U. z 2024 r. poz. 100);

22) jest zbywana na rzecz inwestora realizującego inwestycję w zakresie budowy portu zewnętrznego zgodnie z przepisami ustawy z dnia 9 sierpnia 2019 r. o inwestycjach w zakresie budowy portów zewnętrznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 133 i 834);

23) jest zbywana na rzecz inwestora realizującego inwestycje w zakresie budowy strzelnic realizowanych przez uczelnie na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o inwestycjach w zakresie budowy strzelnic realizowanych przez uczelnie (Dz. U. poz. 1906).

Jak natomiast stanowi art. 37 ust. 3 ustawy, Wojewoda albo minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, albo odpowiednia rada lub sejmik województwa, w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego, mogą podjąć odpowiednio zarządzenie albo uchwałę o odstąpieniu od zbycia w drodze przetargu nieruchomości: 1) przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe lub na realizację urządzeń infrastruktury technicznej albo innych celów publicznych, jeżeli cele te będą realizowane przez podmiot, dla którego są to cele statutowe i którego dochody przeznacza się w całości na działalność statutową; 2) zabudowanych na podstawie zezwolenia na budowę lub których zabudowa została zalegalizowana zgodnie z procedurami przewidzianymi w odrębnych przepisach, jeżeli o nabycie nieruchomości ubiega się osoba, która dzierżawi lub użytkuje nieruchomość na podstawie umowy zawartej na co najmniej 10 lat. Przepisu ust. 3 nie stosuje się, jeżeli o nabycie nieruchomości ubiega się więcej niż jeden podmiot spełniający warunki określone w tym przepisie.

Przenosząc ww. rozważania na grunt przedmiotowej sprawy należy wskazać, iż rada bez podstawy prawnej określiła zasady przeprowadzania bezprzetargowego trybu sprzedaży garaży. Rada była jedynie władna do określenia zasad sprzedaży oraz ewentualnie zasad przyznawania pierwszeństwa w nabyciu lokali (w tym lokali użytkowych). Jak już bowiem wyżej podano, to sam ustawodawca określił przypadki, w których możliwe jest zastosowanie trybu bezprzetargowego. Na marginesie godzi się również zauważyć, iż na mocy uchwały nr IX/82/2024 Rada Gminy Łubowo dopuściła możliwość zastosowania trybu bezprzetargowego zbycia garaży w każdym przypadku, bez uwzględnienia ograniczeń określonych w art. 37 ust. 2 ustawy. Co prawda rada wskazała krąg podmiotów, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu garaży, co uzasadniałoby zastosowanie trybu bezprzetargowego, niemniej jednocześnie umożliwiono zastosowanie tego trybu również w sytuacji, gdy o sprzedaż takiego garażu nie wystąpi osoba, której przysługuje pierwszeństwo. W tym ostatnim zaś przypadku konieczne byłoby zorganizowanie trybu przetargowego (jeśli nie zachodzą dodatkowo inne okoliczności uprawniające do odstąpienia od takiego trybu).

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

**Pouczenie**

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski  
(-) Agata Sobczyk  
*(dokument podpisany elektronicznie)*

Otrzymują:

Rada Gminy Łubowo

Wójt Gminy Łubowo