

Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Poznaniu  
61-815 Poznań, ul. Ratajczaka 10/12  
WYDZIAŁ I  
tel. (61) 85-66-732 lub 85-66-865

**Dnia 10 marca 2021 r.**  
**Sygn. akt I SA/Po 725/20**

W odpowiedzi należy podać  
sygnaturę akt Sądu

**Urząd Miejski w Kole**

**r.pr. Błażej Sarnowski**

## **DORĘCZENIE ODPISU POSTANOWIENIA**

W wykonaniu zarządzenia z dnia 5 marca 2021 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza Panu – jako Pełnomocnikowi Organu – odpis postanowienia z dnia 5 marca 2021 wraz z uzasadnieniem.

Agnieszka Walocha  
st. sekretarz sądowy

POSTANOWIENIE

ODPIS

Dnia 5 marca 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu  
w składzie następującym:

Przewodniczący: sędzia WSA Karol Pawlicki

po rozpoznaniu w dniu 5 marca 2021 r.

na posiedzeniu niejawnym

sprawy ze skargi Anny Polewskiej

na uchwałę

Rady Miejskiej w Kole nr XXVIII/263/2020

z dnia

26 sierpnia 2020 r.

w przedmiocie

wyrażenia zgody na zbycie nieruchomości gruntowej  
niezabudowanej, położonej w Kole w rejonie ul. Staffa

postanawia:

I. odrzucić skargę,

II. zwrócić stronie skarżącej kwotę 300 zł (słownie: trzysta złotych) uiszczoną tytułem  
wpisu sądowego od skargi.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

*Agneszka Walocha*  
St. sekretarz sądowy

## UZASADNIENIE

Rada Miasta w Kole uchwałą z dnia 26 sierpnia 2020 r., powołując art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 713 – dalej: „u.s.g.”) oraz art. 13 ust. 1, art. 37 ust. 1 i art. 40 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 65 ze zm. – dalej: „u.g.n.”), wyraziła zgodę na zbycie nieruchomości gruntowej niezabudowanej oznaczonej numerem geodezyjnym działki 147 ark. mapy 40 o powierzchni 0,1023 ha, położonej w Kole w rejonie ul. Staffa, w formie przetargu ustnego nieograniczonego. W § 2 wykonanie uchwały powierzyła Burmistrzowi Miasta Koła, zaś w § 3 określiła, że przedmiotowa uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia. W uzasadnieniu uchwały wskazano, że zgodnie ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Koła zatwierdzonym uchwałą nr LI/484/2018 Rady Miejskiej w Kole z 31 stycznia 2018 r., przedmiotowa działka znajduje się na terenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Działka nie jest zabudowana, ani ogrodzona. Porośnięta jest kilkoma drzewami ozdobnymi oraz trawą. Nieruchomość posiada dostęp do drogi publicznej. Działka usytuowana jest blisko centrum miasta na osiedlu domów jednorodzinnych w sąsiedztwie zabudowy mieszkaniowej, obiektów handlowo - usługowych i kościoła rzymskokatolickiego. Przewidywane postępowanie zbycia przedmiotowej nieruchomości nastąpi w trybie przetargu ustnego nieograniczonego. Środki uzyskane ze zbycia przedmiotowej działki stanowiąc będą przychód Gminy i zasila jej budżet.

Pismem z 12 października 2020 r. skarżąca, na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g., wniosła skargę na powyższą uchwałę, zarzucając jej naruszenie:

- art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. w związku z art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g., poprzez określenie formy sprzedaży nieruchomości i ograniczenie jej do „sprzedaży w drodze przetargu ustnego nieograniczonego”;
- art. 37 ust. 2 pkt 6 u.g.n. w zw. z art. 93 ust. 2 u.g.n. w zakresie, w jakim zgoda na sprzedaż wyłącznie w drodze przetargu uniemożliwia dokonanie podziału i zbycia nieruchomości na rzecz nieruchomości sąsiadujących (nieruchomość skarżącej), na podstawie wskazanych przepisów, niwecząc jej uprawnienie do bezprzetargowego nabycia nieruchomości lub jej części; w drodze bezprzetargowej, przysługujące skarżącej na podstawie ustawy. Skarżąca wniosła o stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały oraz o zasądzenie na kosztów postępowania według norm

przepisanych. Wykazując interes prawny w zaskarżeniu przedmiotowej uchwały, skarżąca wskazała, że jest właścicielem nieruchomości sąsiadującej, uprawnioną do nabycia w drodze bezprzetargowej nieruchomości lub jej części, na podstawie w/w przepisów u.g.n. Treść przedmiotowej uchwały niweczy to uprawnienie skarżącej. Skarżąca od ponad 10 lat wykorzystuje w dobrej wierze przedmiotową nieruchomość, korzystając z niej w postaci ścieżek komunikacyjnych, skracających drogę z nieruchomości do szkół, pracy, innych czynności życiowych. Zdaniem skarżącej przedmiotowa uchwała narusza prawo i powinna być uchylona.

Odpowiadając na skargę Rada Miasta w Kole wniosła o jej oddalenie podnosząc brak naruszenia jakiegokolwiek interesu prawnego skarżącej.

Pismem procesowym z 19 stycznia 2021 r. pełnomocnik skarżącej wskazał, że skarżąca posiada rzeczywisty interes prawny, o którym mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:**

Skarga podlega odrzuceniu.

Zgodnie z art. 58 § 1 pkt 5a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm. – dalej: „P.p.s.a.”), sąd odrzuca skargę jeżeli interes prawny lub uprawnienie wnoszącego skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, nie zostały naruszone stosownie do wymagań przepisu szczególnego.

Skarga na przedmiotową uchwałę wniesiona została, na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Wyjaśnić należy, że w świetle art. 101 ust. 1 u.s.g. merytoryczne rozpoznanie skargi możliwe jest przy łącznym spełnieniu dwóch warunków: publicznoprawnego charakteru zaskarżonej uchwały oraz naruszeniu postanowieniami uchwały interesu prawnego wnoszącego skargę. Do uchwał organów gminy w sprawach z zakresu administracji publicznej, które można zaskarżyć do sądu administracyjnego, zalicza się uchwały, które nie mają charakteru cywilnoprawnego, a więc takie uchwały, które same przez się nie są czynnościami cywilnoprawnymi i nie wywołują skutków cywilnoprawnych, choć są podejmowane z zamiarem podjęcia w przyszłości określonych czynności cywilnoprawnych. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w uchwale 7 sędziów NSA z 6 listopada 2000 r. sygn. OPS 11/00 (opublikowano: ONSA 2001/2/52), wyjaśnił, że tak jest przy

## Sygn. akt I SA/Po 725/20

podejmowaniu przez organy gminy rozstrzygnięcia o tym, czy określona nieruchomość (nieruchomości) ma być przeznaczona do obrotu (sprzedaży). NSA stwierdził, że „na tym etapie decydowania nie chodzi jeszcze o dokonanie sprzedaży nieruchomości, ale przede wszystkim o to, czy nieruchomość ma nadal pozostać własnością gminy, czy też gmina ma się wyzbyć własności określonej nieruchomości. Decydowanie o tym ma w sobie wszelkie cechy administrowania mieniem komunalnym, które ma służyć gminie w celu realizacji jej podstawowego zadania polegającego na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty mieszkańców. Z tego właśnie względu gospodarowanie nieruchomościami stanowiącymi własność gminy podlega nie tylko szczególnym unormowaniom o charakterze cywilnoprawnym, ale także przepisom administracyjnoprawnym, zawartym w u.g.n. Nieruchomości stanowiące własność gminy, nieobciążone prawami rzeczowymi na rzecz innych podmiotów, tworzą gminny zasób nieruchomości, który może być wykorzystywany na cele rozwojowe gminy i zorganizowanej działalności inwestycyjnej oraz na realizację innych celów publicznych (art. 24 ust. 1 i 2 u.g.n.). Oznacza to, że decydowanie o przeznaczeniu takiej nieruchomości do sprzedaży jest na tym etapie niczym innym, jak decydowaniem o zmianie przeznaczenia nieruchomości, a nie podejmowaniem czynności sprzedaży. Organ gminy bowiem rozstrzyga o tym, czy określona nieruchomość ma pozostać w gminnym zasobie nieruchomości, czy też nie. Rozstrzygnięcie o tym w formie uchwały właściwego organu gminy następuje w ramach wykonywania publicznoprawnych zadań gminy i poprzedza rozporządzenie nieruchomością w formie czynności cywilnoprawnych. Prowadzi to do wniosku, że tego rodzaju rozstrzygnięcie w formie uchwały organu gminy jest podejmowane w sprawie z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 101 ust. 1 u.s.g. Oznacza to, że uchwała rady gminy o przeznaczeniu nieruchomości do sprzedaży w drodze przetargu może być zaskarżona do sądu administracyjnego”. Powołana uchwała zachowuje aktualność również w obowiązującym stanie prawnym i może znaleźć zastosowanie do sytuacji, w której organ uchwałodawczy gminy wyraża zgodę na sprzedaż nieruchomości gminnej w trybie art. 13 ust. 1 i art. 37 ust. 1 u.g.n.

Legitymacja do wniesienia skargi na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. warunkowana jest zatem istnieniem związku normatywnego pomiędzy sytuacją prawną skarżącego a treścią skarżonej uchwały lub zarządzenia (interes prawny, uprawnienie), przy czym ów związek ma mieć charakter pejoratywny (naruszenie interesu prawnego, uprawnienia), tj. zmieniać sytuację prawną skarżącego na

niekorzyść w stosunku do sytuacji dotychczasowej. W okolicznościach sprawy tak rozumiany związek nie występuje. W niniejszej sprawie skarżąca nie zdołała wykazać, że postanowienia zaskarżonej uchwały naruszyły jej interes prawny. Naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia, o którym mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g., musi występować obiektywnie i odnosić się do realnie istniejącej potrzeby ochrony prawnej. Musi to być interes własny, zindywidualizowany i skonkretyzowany, wynikający z norm prawa materialnego kształtujących sytuację prawną skarżącego. Konkretność interesu prawnego oznacza, że winno przysługiwać mu konkretne prawo podmiotowe o charakterze prywatnoprawnym, czy też publicznoprawnym, wynikające z przepisów prawa materialnego, które zostałyby najpóźniej w dacie wniesienia skargi kwestionowaną uchwałą naruszone (por. wyrok WSA w Warszawie z 19 marca 2008 r., IV SA/Wa 2202/06). Musi zatem istnieć związek między zaskarżoną uchwałą a sferą indywidualnych praw skarżącego, wynikających z przepisów prawa, które zostały uchwałą naruszone poprzez ograniczenie lub pozbawienie konkretnych uprawnień albo nałożenie obowiązków. Skarżący musi się wykazać nie tylko indywidualnym interesem prawnym lub uprawnieniem, ale także naruszeniem tego interesu lub uprawnienia o charakterze aktualnym, a nie hipotetycznym i przyszłym. Wyłącznie bowiem naruszenie własnego, aktualnego interesu prawnego lub uprawnienia stanowi przesłankę dopuszczalności skargi i otwiera drogę do jej merytorycznej oceny. W tej sytuacji nawet ewentualna sprzeczność zaskarżonej uchwały z prawem nie legitymuje do jej rozpoznania, gdyż skarga złożona w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. nie ma charakteru *actio popularis* (tak Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 4 listopada 2003 r., SK 30/02, opublikowano: OTK-A 2003/8/84). Każdy skarżący, składając skargę w trybie art. 101 u.s.g. musi wykazać, że w konkretnym wypadku istnieje związek pomiędzy jego własną, prawnie gwarantowaną (a nie wyłącznie faktyczną) sytuacją, a zaskarżoną uchwałą, to znaczy, iż zachodzi związek polegający na tym, że uchwała narusza (czyli pozbawia lub ogranicza) jego interes prawny lub uprawnienie, albo jako indywidualnego podmiotu, albo jako członka określonej wspólnoty samorządowej (por. wyrok Sądu Najwyższego z 7 marca 2003 r., III RN 42/02, opublikowano: OSNP 2004/7/114).

Skarga uregulowana w art. 101 ust. 1 u.s.g., stanowi środek ochrony realnego, własnego interesu prawnego i realnych, własnych uprawnień przed rzeczywistym (a nie hipotetycznym) nielegalnym wkroczeniem w te interesy i uprawnienia przez organ

wydający akt z zakresu administracji publicznej, a do wniesienia takiej skargi nie legitymuje jedynie stan zagrożenia naruszeniem, ani też sprzeczność z prawem zaskarżonej uchwały. Nawet ewentualna sprzeczność uchwały z prawem nie daje bowiem legitymacji do wniesienia skargi, jeżeli uchwała ta nie narusza prawem chronionego interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego (wyrok NSA z dnia 14 marca 2002 r. sygn. akt II SA 2503/01 publ. CBOSA, jak też Wokanda 2005 r. Nr 7-8, str. 69, St. Prutis „Ochrona samodzielności gminy jako jednostki samorządu terytorialnego”, Wyd. NSA 2005, str. 367).

Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z 1 lipca 2015 r, sygn. akt I OSK 861/15 i I OSK 885/15 uznał, że jeśli nieruchomość jest zbywana w drodze bezprzetargowej, w celu poprawy warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej (stosownie do art. 37 ust. 2 pkt 6 u.g.n.), stanowiącej własność lub oddanej w użytkowanie wieczyste - osoba, która zamierza tę nieruchomość lub jej części nabyć, posiada interes prawny znajdujący materialnoprawne oparcie we własności nieruchomości sąsiedniej i wspomnianym art. 37 ust. 2 pkt 6 u.g.n. W przywołanych orzeczeniach NSA podkreślił, że interes prawny nie oznacza prawa podmiotowego, a zatem z ww. normy nie sposób wywieść roszczenia o zbycie przedmiotowej nieruchomości. Niemniej, osoba, która zamierza nieruchomość gminną lub jej części nabyć ma interes prawny na podstawie przepisów art. 37 ust. 2 pkt 6 u.g.n. i art. 32 Konstytucji, który może chronić wnosząc skargę do sądu administracyjnego na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. Interesem tej osoby jest bowiem to, aby wniosek złożony przez nią w odpowiednim czasie, został wzięty pod uwagę przez procedujące organy na równych zasadach jak wnioski pochodzące od innych podmiotów oraz aby działanie organów w tej kwestii odpowiadało przepisom prawa. Odmienne zapatrywanie nie pozwalałoby osobom w sposób aktualny i rzeczywisty zainteresowanym nabyciem działki od gminy w oparciu o art. 37 ust. 2 pkt 6 u.g.n. na eliminowanie naruszeń prawa dostrzeżonych przy zbywaniu lub wydzierżawianiu przez podmiot publiczny działki objętej ich zainteresowaniem. Przyjęte zatem stanowisko wzmacnia i chroni praworządność działania administracji (art. 7 Konstytucji RP). Przypomnieć jednak trzeba, że legitymacja do wniesienia skargi w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. wymaga, aby zaskarżony akt aktualnie i realnie godził w sferę prawną podmiotu przez wywołanie negatywnych następstw prawnych, np. przez zniesienie, ograniczenie czy też uniemożliwienie realizacji jego uprawnienia lub interesu prawnego.

Wyjaśnić także należy, że nieruchomości przeznaczana do zbycia lub dzierżawy w trybie bezprzetargowym nie ma poprawiać indywidualnej sytuacji współwłaściciela nieruchomości przyległej (będącego członkiem wspólnoty), lecz ma poprawiać możliwość zagospodarowania nieruchomości należącej do wszystkich członków wspólnoty (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 8 lutego 2019 r., II SA/Kr 1492/18, LEX nr 2624577). Poprawa warunków zagospodarowania, o której mowa w art. 37 ust. 2 pkt 6 u.g.n. powinna być rzeczywista, możliwa i aktualna. Sam fakt przylegania działek do siebie (co nie ma miejsca w niniejszym przypadku) nie tworzy jeszcze sytuacji funkcjonalnego ich powiązania (por. wyrok NSA z 19 września 2017 r. sygn. I OSK 407/17).

Na gruncie badanej sprawy skarżąca swój interes prawny wywodzi w tym, że jest właścicielem nieruchomości sąsiadującej, uprawnioną do nabycia w drodze bezprzetargowej nieruchomości lub jej części, na podstawie przepisów u.g.n., a podjęta uchwała niweczy to uprawnienie skarżącej.

W ocenie Sądu, wbrew twierdzeniom skarżącej, podjęta uchwała w żaden sposób nie ogranicza prawa do nabycia nieruchomości. Jak wyjaśnił organ działki nr 147 i 148 nie przylegają bezpośrednio do nieruchomości skarżącej. Oddzielają je działki gruntów o nr geodezyjnym 185 oraz 186 stanowiące drogę wewnętrzną (symbol użytku wg ewidencji gruntów - dr). Również przekonanie skarżącej, że wskutek sprzedaży przedmiotowej działki ulegnie unicestwieniu dotychczasowy zaciszny charakter obszaru osiedleńczego zamieszkałego przez mieszkańców nie stanowi o naruszeniu interesu prawnego lub uprawnienia skarżącej. Samo hipotetyczne, ewentualne zagrożenie naruszenia interesu prawnego w przyszłości, nie może stanowić legitymacji do wniesienia skargi na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g (por. wyrok NSA z 29 czerwca 2011 r. sygn. akt II OSK 618/11). Stawianie także hipotez co do przyszłej inwestycji na tym etapie jest nieuzasadnione tym bardziej, że przedmiotowa działka zostanie sprzedana w trybie przetargu ustanego nieograniczonego w oparciu o operat szacunkowy. To Gmina Miejska Koło jest właścicielem przedmiotowej nieruchomości. Podkreślenia wymaga, że zgodnie z art. 140 Kodeksu cywilnego gmina może korzystać ze swojej własności zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa i rozporządzać nią w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego. Tym samym rozporządzenie przez gminę prawem własności nieruchomości, na które wyrażono



**Sygn. akt I SA/Po 725/20**

zgodę w zaskarżonej uchwale, nie naruszało ani interesu prawnego skarżącej, ani jej uprawnień.

W świetle powyższych rozważań skarżąca nie wykazała, że zaskarżona uchwała narusza jej interes prawny lub uprawnienie, dlatego brak było podstaw do merytorycznego rozpoznania sprawy.

Mając na uwadze powyższe Sąd, na podstawie art. 58 § 1 pkt 5a i § 3 P.p.s.a., postanowił jak w p. I. sentencji.

O zwrocie skarżącej uiszczzonego wpisu od skargi orzeczono na podstawie art. 232 § 1 pkt 1 P.p.s.a. jak w p. II sentencji postanowienia.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

*Agnieszka Walocha*  
St. sekretarz sądowy