



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 30 kwietnia 2025 r.

Poz. 4488

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WP-P.4131.1.2025

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 30 kwietnia 2025 r.

dotyczy uchwały Nr XIII.64.2025 Rady Gminy Słubice z dnia 31 marca 2025 r. *w sprawie ustalenia zasad przeznaczenia do sprzedaży nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste oraz szczegółowych wytycznych sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych.*

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 30 kwietnia 2025 r.

WP-P.4131.1.2025

Rada Gminy Słubice**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r, o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465, 1572, 1907 i 1940) – dalej: *u.s.g.*

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIII.64.2025 Rady Gminy Słubice z dnia 31 marca 2025 r. w sprawie *ustalenia zasad przeznaczenia do sprzedaży nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste oraz szczegółowych wytycznych sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych.*

Uzasadnienie

W dniu 31 marca 2025 r. Rada Gminy Słubice podjęła uchwałę Nr XIII.64.2025 w sprawie *zasad przeznaczenia do sprzedaży nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste oraz szczegółowych wytycznych sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych.* Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością gminną, w dniu 3 kwietnia 2025 r. Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465) oraz art. 32 ust. 1b i art. 198k ust. 2 i 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2024 r., poz. 1145, z późn. zm.) – dalej: *u.g.n.*

Pismem z dnia 15 kwietnia 2025 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Gminy Słubice o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XIII.64.2025.

Zdaniem organu nadzoru, przywołana uchwała istotnie narusza prawo, zgodnie z argumentacją przedstawioną poniżej.

Bezspornie uchwała podejmowana na podstawie upoważnienia określonego w art. 32 ust. 1b *u.g.n.* stanowi akt prawa miejscowego. Oznacza to, że znajdują do niej zastosowanie wymogi określone dla tej kategorii aktów prawnych. Zgodnie z art. 94 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Rada Gminy, podejmując uchwałę stanowiącą akt prawa miejscowego, winna zatem ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym.

W myśl art. 32 ust. 1b *u.g.n.* - wprowadzonego ustawą z dnia 26 maja 2023 r. *o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. z 2023, poz. 1463) – dalej: *ustawa zmieniająca*, wojewoda - w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa albo odpowiednia rada albo sejmik - w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego ustalają, odpowiednio w drodze zarządzenia albo uchwały, zasady przeznaczania do sprzedaży nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste oraz szczegółowe wytyczne sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych, kierując się w szczególności:

- 1) *potrzebami społeczności lokalnej oraz interesem publicznym, w tym potrzebą zapewnienia rezerw terenów na realizację celów publicznych i pod budownictwo mieszkaniowe;*
- 2) *ładem przestrzennym;*
- 3) *racjonalnością ekonomiczną;*
- 4) *stanem realizacji postanowień umowy o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste, w tym celu, na który nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste;*
- 5) *okresem pozostałym do wygaśnięcia prawa użytkowania wieczystego na skutek upływu okresu ustalonego w umowie o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste;*
- 6) *potencjałem inwestycyjnym nieruchomości gruntowej na potrzeby realizacji celów publicznych, budownictwa mieszkaniowego lub celów użyteczności publicznej.*

Z kolei przepisy art. 69 *u.g.n.* stanowią, że:

- 1. Cenę nieruchomości gruntowej niewykorzystywanej do prowadzenia działalności gospodarczej, sprzedawanej jej użytkownikowi wieczystemu, ustala się jako dwudziestokrotność kwoty stanowiącej iloczyn dotychczasowej stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego oraz wartości nieruchomości gruntowej określonej na dzień zawarcia umowy sprzedaży. Przepisy art. 68 i art. 68a stosuje się odpowiednio.*
- 2. Cenę nieruchomości gruntowej wykorzystywanej do prowadzenia działalności gospodarczej, sprzedawanej jej użytkownikowi wieczystemu, ustala się w wysokości nie niższej niż dwudziestokrotność kwoty stanowiącej iloczyn dotychczasowej stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego oraz wartości nieruchomości gruntowej określonej na dzień zawarcia umowy sprzedaży, jednak nie wyższej niż wartość nieruchomości gruntowej określona na dzień zawarcia umowy sprzedaży.*
- 3. Jeżeli dotychczas nie obowiązywała opłata roczna z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej, właściwy organ ustala cenę, o której mowa w ust. 1 i 2, przyjmując stawkę procentową określoną w art. 72 ust. 3 stosownie do celu wynikającego ze sposobu korzystania z nieruchomości gruntowej.*

Natomiast art. 69a *u.g.n.* reguluje kwestie związane z pomocą publiczną w przypadku sprzedaży użytkownikowi wieczystemu nieruchomości wykorzystywanej do prowadzenia działalności gospodarczej.

Przepis art. 69 *u.g.n.* ma charakter bezwzględnie obowiązujący, co oznacza, że właściwy organ gminy jest obowiązany do jego stosowania przy ustalaniu ceny ww. nieruchomości. Na bezwzględne obowiązywanie omawianego przepisu zwrócono uwagę już w uzasadnieniu projektu ustawy *zmieniającej*, bowiem w uzasadnieniu zmiany, polegającej na dodaniu ust. 1b w art. 32 *u.g.n.* wskazano: *Celem tej regulacji jest zapewnienie jednolitych, transparentnych, równych oraz celowych z punktu widzenia prawidłowej gospodarki zasad sprzedaży gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste. Przepis określa przykładowe kryteria, którymi właściwe organy będą mogły kierować się w swoich uchwałach lub zarządzeniach. W aktach tych, które będą miały charakter generalny, zostaną określone wytyczne dla organu wykonawczego m.in. co do zasad kwalifikowania nieruchomości do sprzedaży, a także wymiaru należności z tytułu nabycia przez użytkownika wieczystego własności gruntu oraz kształtowania innych warunków umowy, takich jak: rozłożenie ceny na raty, płatności w ratach dopłaty do wartości rynkowej nieruchomości. Organy stanowiące, określając przesłanki kwalifikowania nieruchomości do sprzedaży, mogą kierować się np. potrzebami społeczności*

lokalnej, szeroko pojętym interesem publicznym bądź potrzebą zabezpieczenia rezerwy terenów na realizację celów publicznych i pod budownictwo mieszkaniowe. Podkreślić jednak należy, że akty prawa miejscowego wydawane na podstawie omawianego upoważnienia ustawowego nie będą mogły modyfikować warunków określonych w regulacjach ustawowych, w tym w szczególności w art. 69, art. 69a, art. 70 ustawy o gospodarce nieruchomościami, które mają charakter bezwzględnie obowiązujący w zakresie zasad i trybu sprzedaży gruntu na rzecz użytkownika wieczystego". Dodatkowo, w uzasadnieniu do art. 69 ust. 2 u.g.n. wyjaśniono, że Projekt przyznaje stronom umowy swobodę zarówno w odniesieniu do decyzji o jej zawarciu (cywilnoprawny tryb sprzedaży nieruchomości na rzecz użytkownika wieczystego), jak i w negocjowaniu i ustalaniu ceny zbywanej nieruchomości. Właściwy organ reprezentujący publicznego właściciela gruntu [w niniejszej sprawie: organ wykonawczy gminy] będzie mógł zaoferować przedsiębiorcy cenę gruntu w wysokości nie niższej niż dwudziestokrotność dotychczasowej opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste, ale nie wyższej niż jego wartość rynkowa – druk sejmowy Nr 3146.

W treści § 3 uchwały Rady Gminy Słubice Nr XIII.64.2025 wskazano:

1. Cenę nieruchomości gruntowej przeznaczonej do sprzedaży, o której mowa w § 1 nie wykorzystywanej do prowadzenia działalności gospodarczej, sprzedawanej jej użytkownikowi wieczystemu, ustala się w sposób określony w art. 69 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tj. Dz. U. z 2024 r., poz. 1145 ze zm.).

2. Cenę nieruchomości gruntowej wykorzystywanej do prowadzenia działalności gospodarczej sprzedawanej jej użytkownikowi wieczystemu, ustala się:

1) w przypadku zapłaty ceny jednorazowo jako dwudziestokrotność kwoty stanowiącej iloczyn dotychczasowej stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego oraz wartość nieruchomości gruntowej, określonej na dzień zawarcia umowy sprzedaży,

2) w przypadku rozłożenia ceny na raty – jako dwudziestopięciokrotność kwoty stanowiącej iloczyn dotychczasowej stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego oraz wartości nieruchomości gruntowej określonej na dzień zawarcia umowy sprzedaży – jednak w wysokości nie wyższej niż wartość nieruchomości gruntowej, określonej na dzień zawarcia umowy sprzedaży.

Przechodząc do oceny legalności uchwały Nr XIII.64.2025 Rady Gminy Słubice, należy wskazać, że jej § 3 istotnie narusza prawo, gdyż został podjęty z przekroczeniem upoważnienia

ustawowego wynikającego z art. 32 ust. 1b *u.g.n.*, stanowi bowiem niedozwoloną modyfikację art. 69 *u.g.n.*

Unormowanie przez ustawodawcę kwestii sposobu ustalenia ceny nieruchomości, sprzedawanych ich użytkownikom wieczystym, zdaniem organu nadzoru, wyklucza kompetencję prawotwórczą rady gminy w tym zakresie. Regulowanie przez gminę tego, co zostało już zamieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa narusza porządek prawny w stopniu istotnym. W utrwalonym orzecznictwie sądowo-administracyjnym uznaje się, że powtórzenie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Uchwała Rady nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Tym bardziej sprzeczne z prawem jest dokonywanie zmian w przepisach ustawowych i regulowanie niektórych kwestii w sposób odmienny niż w ustawie. Uchwała organu gminy nie powinna zatem ani powtarzać przepisów ustawowych, ani modyfikować ich treści, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (por. wyroki NSA: z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, LEX nr 39509; z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92 - ONSA 1993/2/44, LEX nr 10348; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 stycznia 2001 r., III RN 40/00, OSNP 2001/13/424).

W § 4 uchwały Nr XIII.64.2025, Rada Gminy Słubice określiła warunki udzielania bonifikat oraz wysokość stawek procentowych w przypadku sprzedaży nieruchomości gruntowych stanowiących własność gminy Słubice, na rzecz ich użytkowników wieczystych, którzy wystąpią z żądaniem sprzedaży tych nieruchomości w trybie określonym w przepisach Działu VIa *u.g.n.*

Przepisy Działu VIa *u.g.n.* (art. 198g-198l) wprowadzono do ustawy w dniu 31 sierpnia 2023 r. wspomnianą wyżej *ustawą zmieniającą*. Zgodnie z tytułem Działu VIa, są to przepisy epizodyczne, gdyż dotyczą ograniczonego w czasie roszczenia o nabycie przez użytkowników wieczystych prawa własności gruntu oraz odrębnych dla tego trybu zasad zbywania m.in. w zakresie przedmiotu sprzedaży, ustalania ceny oraz bonifikat.

Zgodnie z art. 198i ust. 1 *u.g.n.* *Odpowiednia rada albo sejmik w terminie 4 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 26 maja 2023 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych oraz niektórych innych ustaw określi, w drodze uchwały, szczegółowe warunki sprzedaży nieruchomości gruntowych*

na rzecz ich użytkowników wieczystych albo zobowiąże, w drodze uchwały, organ wykonawczy do indywidualnego określania tych warunków w drodze zarządzenia. W przepisie tym zawarto zatem upoważnienie do określenia w terminie 4 miesięcy od dnia wejścia w życie *ustawy zmieniającej*, szczegółowych warunków sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych, którym przysługiwało roszczenie o sprzedaż nieruchomości gruntowej. Na jego podstawie odpowiednia rada albo sejmik powinna była określić, w drodze uchwały, owe „szczegółowe warunki sprzedaży” albo też zobowiązać, w drodze uchwały, organ wykonawczy do indywidualnego określenia tych warunków w drodze zarządzenia. Czteromiesięczny termin na podjęcie uchwały przez organ stanowiący, liczony od dnia wejścia w życie *ustawy zmieniającej*, tj. od 31 sierpnia 2023 r., upłynął z dniem 31 grudnia 2023 r. Oznacza to, że z upływem tego terminu Rada Gminy Słubice utraciła kompetencję prawodawczą do określenia warunków sprzedaży nieruchomości w przewidzianym w Dziale VIa *u.g.n.* trybie, w związku z tym unormowania § 4 uchwały Nr XIII.64.2025 należy ocenić jako podjęte z istotnym naruszeniem prawa. Zgodnie z art. 198i ust. 2 *u.g.n.* niepodjęcie uchwały w terminie skutkuje bowiem odpowiednim stosowaniem przepisów, dotyczących nieruchomości gruntowych będących własnością Skarbu Państwa (art. 198h ust. 1). Już samo przywołanie w podstawie prawnej uchwały art. 198k ust. 2 i 3 *u.g.n.* wskazuje, że Rada skorzystała z trybu przewidzianego w przepisach epizodycznych, nie mając do tego upoważnienia w dniu uchwalenia uchwały. Rada Gminy Słubice połączyła zatem w jednej uchwale dwa odrębne tryby sprzedaży nieruchomości, nie zauważając, że art. 69 i art. 198i ust.1 *u.g.n.* dotyczą zupełnie innych trybów zbywania nieruchomości na rzecz ich użytkowników wieczystych. Przepis art. 69 *u.g.n.*, na który Rada powołuje się w § 3.1 przedmiotowej uchwały, ma zastosowanie w sytuacji, gdy gmina zdecyduje się na przeznaczenie do sprzedaży nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste i nie ma w tym przypadku ograniczenia czasowego, zaś przepisy epizodyczne Działu VIa *u.g.n.* znajdują zastosowanie w stosunku do określonej kategorii nieruchomości gruntowych jedynie, gdy ze stosownym żądaniem złożonym w określonym terminie wystąpi użytkownik wieczysty. Łączenie tych dwóch trybów w jednej uchwale, jest, zdaniem organu nadzoru, niedopuszczalne, gdyż jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 26 września 2024 r.: *relację między art. 198i ust. 1 u.g.n., a art. 69 u.g.n. określić należy regułą lex specialis derogat legi generali* (sygn. akt II SA/Gd 714/24, LEX nr 3770022). Zatem Rada Gminy Słubice miała prawo skorzystać ze swoistej regulacji epizodycznej w określonym ustawowo terminie, ale z uwagi na to, że tego nie zrobiła, utraciła możliwość władczego ustalenia szczegółowych warunków sprzedaży, w tym udzielania bonifikat na rzecz

użytkowników wieczystych w trybie określonym w przepisach Działu VIa *u.g.n* (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 stycznia 2025 r., sygn. akt IV SA/Po 962/24, LEX nr 3829424).

W § 5 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Słubice postanowiła: *W razie zbiegu praw do bonifikat, o których mowa w § 1 stosuje się jedną bonifikatę korzystniejszą dla nabywcy.* Tymczasem w § 1 uchwały nie uregulowano kwestii bonifikat. Przewidziano bowiem: *Przeznaczenie do sprzedaży nieruchomości gruntowych stanowiących własność gminy Słubice na rzecz użytkowników wieczystych, odbywa się na zasadach oraz wytycznych sprzedaży określonych w niniejszej uchwale.* W ocenie organu nadzoru, nieprawidłowe odesłanie w § 5 uchwały do przepisu § 1 uchwały należy uznać za dezinformujące i wprowadzające w błąd. Z tego względu z obrotu prawnego należało również wyeliminować § 5 uchwały Rady Gminy Słubice, bowiem uchwała będąca aktem prawa miejscowego powinna być jasna i klarowna dla jej odbiorców.

Należy w tym miejscu wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie prezentuje stanowisko, że z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji (...) funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. Zasady przyzwoitej legislacji obejmują między innymi wymóg dostatecznej określoności przepisów. Powinny być one formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Wymóg jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwali mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. [...] Przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego (zob. wyrok z dnia 24 lutego 2003 r., sygn. akt K 28/02).

Trybunał podkreśla też znaczenie reguł poprawnej legislacji, sformułowanych w zasadach techniki prawodawczej, dla oceny konstytucyjności aktów normatywnych, stanowią one bowiem *prakseologiczny kanon, który powinien być respektowany przez ustawodawcę demokratycznego państwa prawnego* (zob. wyrok z dnia 21 marca 2001 r., sygn. akt K 24/2000).

Stwierdzenie nieważności § 3, 4 i 5 uchwały Nr XIII.64.2025 pociąga więc za sobą konieczność stwierdzenia nieważności również ściśle z nimi funkcjonalnie powiązanych unormowań zawartych w § 1, § 2 i § 6 uchwały.

W ocenie Wojewody Mazowieckiego, jako organu nadzoru nad działalnością gminną, w sytuacji, gdy mamy do czynienia z sekwencją zdarzeń wywołanych danymi przepisami, które są ze sobą powiązane, zaś przepis zależny oparty jest na uregulowaniu pierwotnym, którego nieważność została stwierdzona, bądź jest przedmiotem postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności i którego skutki prawne zostały zniesione, przyjąć należy, że przepis prawny zależny również został podjęty w sposób sprzeczny z prawem. Z tego powodu przepis podstawowy wpływa w sposób bezpośredni na ocenę prawną przepisu zależnego.

Połączenie w jednej uchwale dwóch odrębnych trybów sprzedaży nieruchomości na rzecz ich użytkowników wieczystych, co zostało wykazane powyżej, wymieszanie zasad, wytycznych i warunków ich sprzedaży w bardzo dowolny sposób przez organ stanowiący, nie może zostać zaakceptowane przez organ nadzoru.

Powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Zgodnie z art. 91 ust. 1 *u.s.g.* uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90. *Za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał* (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 lutego 2024 r., sygn. akt III OSK 1358/22).

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Radzie Gminy Słubice przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia, za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa w całości, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/