



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 2 lutego 2026 r.

Poz. 995

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.1.2026.5

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 19 stycznia 2026 r.

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

orzekam

nieważność § 4 uchwały nr XVIII/104/2025 Rady Gminy Brodnica z dnia 15 grudnia 2025 r. w sprawie zasad przeznaczania do sprzedaży nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste oraz szczegółowych wytycznych sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 15 grudnia 2025 r. Rada Gminy Brodnica podjęła uchwałę nr XVIII/104/2025 w sprawie zasad przeznaczania do sprzedaży nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste oraz szczegółowych wytycznych sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 i 1436) oraz art. 32 ust. 1b ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 22 grudnia 2025 r.

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

Podstawę materialnoprawną do podjęcia uchwały stanowił przepis art. 32 ust 1b ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145, ze zm.), zwanej dalej „u.g.n.”. Zgodnie z tym przepisem: „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”.

Uchwała podejmowana na podstawie art. 32 ust. 1b u.g.n. stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach ustaw. Z kolei przepis art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11). Z konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego należy wyciągnąć także wniosek o zakazie powtarzania w aktach prawa miejscowego zapisów ustaw i ich modyfikacji, co potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w wyżej cytowanym wyroku: „powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego”. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

Stosownie do § 4 uchwały: „Cenę nieruchomości gruntowej wykorzystywanej 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”.

W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja uchwały została podjęta z przekroczeniem granic upoważnienia wynikającego z art. 32 ust. 1b u.g.n., co stanowi istotne naruszenie prawa.

Ustawodawca mocą art. 32 ust. 1b u.g.n. upoważnił radę gminy do ustalenia w drodze uchwały zasad przeznaczania do sprzedaży nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste oraz szczegółowych wytycznych sprzedaży tych nieruchomości na rzecz ich użytkowników wieczystych. Przepis ten określa przykładowe kryteria, którymi organ stanowiący może kierować się w przedmiotowej uchwale. Akt prawa miejscowego wydany w oparciu o omawiane upoważnienie nie powinien jednak modyfikować warunków określonych w innych regulacjach ustawowych, w tym w szczególności w art. 69, art. 69a i art. 70 u.g.n., które mają charakter bezwzględnie obowiązujący w zakresie zasad i trybu sprzedaży gruntu na rzecz użytkownika wieczystego.

W art. 69 u.g.n. wprowadzono mechanizm ustalania ceny sprzedaży gruntu publicznego przez użytkownika wieczystego. Zgodnie z ust. 1 tego przepisu: „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”. Jak natomiast stanowi art. 69 ust. 2 u.g.n.: „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”. Ponadto w myśl art. 69 ust. 3 u.g.n.: „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”.

Zdaniem organu nadzoru unormowanie powyższej kwestii przez ustawodawcę wyklucza kompetencję prawotwórczą rady gminy w tym zakresie. W szczególności rada nie została upoważniona do ustalenia w drodze uchwały będącej aktem prawa miejscowego, nawet w ramach „widełek” określonych w art. 69 ust. 2 u.g.n., sztywnej ceny nieruchomości gruntowej wykorzystywanej do prowadzenia działalności gospodarczej, sprzedawanej jej użytkownikowi wieczystemu, jak to uczyniono w § 4 uchwały.

Podkreślić należy, że omawiany przepis art. 69 ust. 2 u.g.n. 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, działający w ramach swoich kompetencji wynikających z art. 25 ust. 1 u.g.n. oraz z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym) może zaproponować przedsiębiorcy cenę gruntu 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 tej nieruchomości. Mechanizm ten pozwala wynegocjować cenę między stronami umowy w taki sposób, by zminimalizować wysokość pomocy publicznej udzielanej w ramach limitu de minimis (por. pomocniczo uzasadnienie projektu 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 (Dz. U. poz. 1463), w części odnoszącej się do zmienianego brzmienia przepisu art. 69 u.g.n.).

Stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, gdzie zwracano uwagę, że rada nie jest uprawniona do ustalenia ostatecznej ceny nieruchomości gruntowej wykorzystywanej do prowadzenia działalności gospodarczej sprzedawanej jej użytkownikowi wieczystemu, gdyż to leży w gestii organu wykonawczego (por. wyrok WSA w Białymstoku z 20 czerwca 2024 r., II SA/BK 286/24; wyrok WSA w Poznaniu z 22 stycznia 2025 r., IV SA/Po 962/24).

Podsumowując dotychczasowe rozważania, uznać należy, że ustalenie ceny nieruchomości sprzedawanych ich użytkownikom wieczystym nie mieści się w normie kompetencyjnej zawartej w art. 32 ust. 1b u.g.n. Stanowienie w tym zakresie przez radę gminy należy uznać za działanie bez podstawy prawnej. Podkreślić raz jeszcze wypada, że samo ustalenie ceny nieruchomości w oparciu o bezwzględnie obowiązujące przepisy ustawowe należy do kompetencji organów wykonawczych, a nie stanowiących.

Tym samym § 4 uchwały istotnie narusza normę kompetencyjną wynikającą z art. 32 ust. 1b w związku z art. 69 ust. 2 u.g.n., co skutkuje koniecznością stwierdzenia jego nieważności.

W tym stanie rzeczy, 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 Brodnica

Wójt Gminy Brodnica