



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 Ślubice 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 Ślubice, 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 oczekiwać 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/