



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 16 września 2026 r.

WP-R.4131.26.2026

Rada Miasta Żyrardowa

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i ust. 3 oraz art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVI/293/26 Rady Miasta Żyrardowa z dnia 27 sierpnia 2026 r. w sprawie wyrażenia zgody na sprzedaż nieruchomości i udzielenie bonifikaty.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr XXXVI/293/26 z dnia 27 sierpnia 2026 r., doręczoną organowi nadzoru w dniu 3 września 2026 roku, Rada Miasta Żyrardowa wyraziła zgodę na sprzedaż w drodze bezprzetargowej na rzecz Fundacji „Polski Boks Olimpijski” (KRS 0000969212) prawa własności dwóch nieruchomości gminnych, tj. działek ewidencyjnych nr 7646/2 o powierzchni 23 435 m² oraz nr 7603/8 o powierzchni 42 396 m² oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa działki ewidencyjnej nr 7520/4 o powierzchni 8 988 m², będącej w użytkowaniu wieczystym Gminy Miasto Żyrardów. Łączna powierzchnia przedmiotu zbycia wynosi 74 819 m² (ok. 7,5 ha).

W § 2 uchwały Rada upoważniła Prezydenta Miasta Żyrardowa do zastosowania bonifikaty w wysokości 99% od ceny nieruchomości gruntowej. W § 3 uchwały określono dwa warunki sprzedaży z bonifikatą: „zadeklarowanie przez nabywcę zapłaty jednorazowej, nie później niż do dnia zawarcia umowy przenoszącej własność” (pkt 1) oraz „udzielenie zgody

przez nabywcę na zabezpieczenie na jego koszt wierzytelności z tytułu obowiązku zwrotu udzielonej bonifikaty po jej waloryzacji hipoteką obciążającą nieruchomość do kwoty stanowiącej półtorakrotność udzielonej bonifikaty” (pkt 2).

W uzasadnieniu do uchwały wskazano dodatkowo, że planowana inwestycja polega na budowie zespołu sportowo-hotelowego z zapleczem treningowym i regeneracyjnym oraz infrastrukturą umożliwiającą organizację imprez ogólnopolskich i międzynarodowych. Ponadto w uzasadnieniu, a nie w części stanowiącej uchwałę, wskazano, że w umowie sprzedaży strony ustalą ściśle przeznaczenie nieruchomości, terminy zabudowy (3 lata na rozpoczęcie inwestycji, 6 lat na jej zakończenie) oraz zastrzegą prawo odkupu nieruchomości na rzecz gminy, za zwrotem ceny sprzedaży po jakiej gmina sprzedawała nieruchomość w przypadku niewywiązania się organizacji z terminów zabudowy lub wykorzystania nieruchomości na inny cel.

Jako podstawę prawną ww. uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 9 lit a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym i art. 13 ust. 1 oraz art. 37 ust. 2 pkt 3 i art. 68 ust. 1 pkt 2 i ust. 1b ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

W toku badania legalności uchwały Nr XXXVI/293/26 z dnia 27 sierpnia 2026 r. stwierdzono, że została ona wydana z istotnym naruszeniem prawa, to jest art. 37 ust. 2 pkt 3 oraz art. 68 ust. 1b i art. 68 ust. 1 pkt 2 u.g.n. ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2026 r. poz. 399 i 912) – dalej: u.g.n.

Zgodnie z art. 68 ust. 1b u.g.n., w uchwale rady określa się w szczególności warunki udzielania bonifikaty i wysokość stawek procentowych. Przepis ten nakłada na radę gminy obowiązek sformułowania warunków udzielenia bonifikaty w sposób konkretny, kompletny i weryfikowalny w samej części stanowiącej uchwałę. Tymczasem w § 3 przedmiotowej uchwały określono jedynie dwa warunki: zadeklarowanie jednorazowej zapłaty oraz ustanowienie hipoteki zabezpieczającej obowiązek zwrotu bonifikaty. Kluczowe elementy preferencji, tj. ściśle przeznaczenie nieruchomości, terminy rozpoczęcia i zakończenia inwestycji (3 i 6 lat) oraz prawo odkupu na rzecz gminy zostały umieszczone wyłącznie w uzasadnieniu uchwały, z użyciem sformułowania „strony ustalą”, które wskazuje na pozostawienie tych elementów do negocjacji organowi wykonawczemu. Zgodnie z art. 68 ust. 1 u.g.n., właściwy organ może udzielić bonifikaty od ceny ustalonej zgodnie z art. 67 ust. 3, jeżeli nieruchomość jest sprzedawana w jednym z przypadków enumeratywnie wymienionych w tym przepisie. Przepis ten posługuje się pojęciem „sprzedawana”, co w świetle art. 4 pkt 3b u.g.n., definiującego „zbywanie albo nabywanie nieruchomości” jako obejmujące również

przeniesienie prawa użytkowania wieczystego, budzi wątpliwości interpretacyjne co do tego, czy czynność ta obejmuje również sprzedaż prawa użytkowania wieczystego, czy też wyłącznie sprzedaż prawa własności nieruchomości.

Ustawodawca przewidział odrębny reżim udzielania bonifikaty dla sfery użytkowania wieczystego w art. 73 ust. 3 u.g.n., który pozwala na udzielenie bonifikaty od pierwszej opłaty i opłat rocznych z tytułu oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste. Fakt, że ustawodawca uregulował tę materię odrębnie, przemawia za tym, że art. 68 ust. 1 u.g.n. nie był przewidziany jako podstawa udzielenia bonifikaty od ceny sprzedaży prawa użytkowania wieczystego. Ponadto art. 68 ust. 1a u.g.n., który specyficznie reguluje sytuację sprzedaży lokalu mieszkalnego wraz z udziałem w prawie użytkowania wieczystego i stanowi, że bonifikata obejmuje wówczas pierwszą opłatę z tego tytułu, jest przepisem szczególnym, celowo wprowadzonym dla rozstrzygnięcia wątpliwości w tym konkretnym zakresie. Gdyby art. 68 ust. 1 ogólnie obejmował sprzedaż prawa użytkowania wieczystego, trudno byłoby wytłumaczyć celowość wprowadzenia ust. 1a. Instytucja wypowiedzenia bonifikaty z art. 73 ust. 6 u.g.n., inna niż instytucja zwrotu bonifikaty z art. 68 ust. 2 u.g.n., przewidziana na wypadek zbycia prawa użytkowania wieczystego przed upływem 10 lat, również potwierdza, że ustawodawca traktował bonifikaty w sferze użytkowania wieczystego odrębnie od bonifikat z art. 68 u.g.n.

Wobec powyższego, udzielenie bonifikaty od ceny sprzedaży prawa użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa na podstawie art. 68 ust. 1 u.g.n. nie znajduje wystarczającej podstawy ustawowej, co stanowi istotne naruszenie tego przepisu.

W świetle obowiązujących przepisów prawa, zwłaszcza zasad legislacji aktów normatywnych, uzasadnienie uchwały nie jest źródłem praw i obowiązków i nie zastępuje normy zawartej w części stanowiącej aktu. Nie wiąże ono stron przyszłej umowy sprzedaży w taki sposób jak przepis uchwały. Przeniesienie rozstrzygnięcia o zasadniczych elementach preferencji do uzasadnienia oznacza, że Prezydent Miasta Żyrardowa nie jest uchwałą związany w zakresie tych elementów i może ukształtować umowę sprzedaży w sposób odbiegający od intencji Rady. Stanowi to istotne naruszenie art. 68 ust. 1b u.g.n., ponieważ uchwała nie określa warunków udzielenia bonifikaty w sposób dostatecznie konkretny i kompletny, lecz przekazuje rozstrzygnięcie o zasadniczych elementach preferencji organowi wykonawczemu, bez wystarczających ram wyznaczonych uchwałą.

Naruszenie art. 37 ust. 2 pkt 3 oraz art. 68 ust. 1 pkt 2 u.g.n. polega na braku wykazania, że cel nabycia nieruchomości jest niezwiązany z działalnością zarobkową. Z odpisu aktualnego

Krajowego Rejestru Sądowego (stan na dzień 15.09.2026 r.) wynika, że Fundacja Polski Boks Olimpijski nie posiada statusu organizacji pożytku publicznego. W dziale 3 KRS wpisano Fundacji przeważającą działalność w zakresie pozostałej działalności związanej ze sportem (PKD 93.19.Z) a także osiem rodzajów pozostałej działalności, w tym: działalność obiektów sportowych (PKD 93.11.Z), działalność obiektów służących poprawie kondycji fizycznej (PKD 93.13.Z), pozaszkolne formy edukacji sportowej (PKD 85.51.Z), działalność związana z organizacją targów, wystaw i kongresów (PKD 82.30.Z), działalność agencji reklamowych (PKD 73.11.Z), pozostała sprzedaż detaliczna prowadzona w niewyspecjalizowanych sklepach (PKD 47.19.Z), działalność związana z produkcją filmów, nagrań wideo i programów telewizyjnych (PKD 59.11.Z), pozostała usługowa działalność gastronomiczna (PKD 56.29.Z) oraz działalność organizatorów turystyki (PKD 79.12.Z). Powyższe okoliczności potwierdzają obawy co do komercyjnego wykorzystania w przyszłości nieruchomości, co jest kluczowe dla oceny uchwały pod względem zgodności z prawem.

Zgodnie z art. 37 ust. 2 pkt 3 u.g.n., nieruchomość jest zbywana w drodze bezprzetargowej, jeżeli jest zbywana na rzecz osób, o których mowa w art. 68 ust. 1 pkt 2 u.g.n., tj. osobom prawnym prowadzącym m. in. działalność sportową, na cele niezwiązane z działalnością zarobkową. Przesłanka ta ma charakter łączny i wymaga zarówno prowadzenia przez nabywcę działalności sportowej (kryterium podmiotowe), jak i nabycia nieruchomości na cel niezwiązany z działalnością zarobkową (kryterium przedmiotowe). Tryb bezprzetargowy stanowi wyjątek od zasady zbywania nieruchomości publicznych w drodze przetargu (art. 37 ust. 1 u.g.n.) a przesłanki wyjątku powinny być ustalone w sposób niewątpliwy.

W zaskarżonej uchwale w § 1 ust. 3 wskazano jedynie, że nieruchomości zostaną zbyte „pod budowę Narodowego Centrum Przygotowań Olimpijskich w Boksie”. Uchwała nie określa, że obiekt ma służyć wyłącznie celom niezwiązanym z działalnością zarobkową, nie zawiera zakazu prowadzenia działalności gospodarczej na nieruchomości, nie rozdziela funkcji niekomercyjnych od potencjalnie komercyjnych, nie określa zasad odpłatności i dostępu, ani zakazu wynajmu lub oddawania nieruchomości podmiotom trzecim, zwłaszcza w kontekście wskazanym w uzasadnieniu, iż w ramach inwestycji ma powstać hotel oraz zaplecze eventowe. Z uzasadnienia uchwały wynika, że planowany obiekt to zespół sportowo-hotelowy z zapleczem treningowym i regeneracyjnym oraz infrastrukturą do organizacji imprez ogólnopolskich i międzynarodowych. Taki opis wskazuje na potencjalnie komercyjny charakter części działalności, tj. odpłatne usługi hotelowe,

komercyjne udostępnianie infrastruktury, organizacja odpłatnych wydarzeń, które mogą mieć charakter działalności zarobkowej, nawet jeżeli wypracowany dochód zostanie następnie przeznaczony na cele statutowe. Samo przeznaczenie dochodu fundacji na cele statutowe nie przesądza, że konkretna działalność prowadzona na nieruchomości będzie niezwiązana z działalnością zarobkową. Uchwała nie zawiera żadnych zabezpieczeń w części stanowiącej, które zapewniałyby niekomercyjny charakter korzystania z nieruchomości o powierzchni blisko 7,5 ha. Potencjalnie komercyjny charakter planowanej działalności znajduje dodatkowe potwierdzenie we wpisie Fundacji do Krajowego Rejestru Sądowego. Fundacja nie posiada statusu organizacji pożytku publicznego, co oznacza, że przesłanka z art. 68 ust. 1 pkt 2 u.g.n. w zakresie dotyczącym organizacji pożytku publicznego nie znajduje zastosowania. Pozostaje zatem wyłącznie przesłanka prowadzenia działalności sportowej na cele niezwiązane z działalnością zarobkową. Tymczasem z wpisu w KRS wynika, że Fundacja jest zarejestrowana do prowadzenia m.in. działalności gastronomicznej (PKD 56.29.Z), działalności organizatorów turystyki (PKD 79.12.Z), działalności związanej z organizacją targów, wystaw i kongresów (PKD 82.30.Z), działalności agencji reklamowych (PKD 73.11.Z), sprzedaży detalicznej (PKD 47.19.Z) oraz produkcji filmów i programów telewizyjnych (PKD 59.11.Z). Wpisane do KRS kody działalności obejmują zatem rodzaje działalności, które co do zasady mają charakter komercyjny i są typowe dla działalności gospodarczej. Planowany zespół sportowo-hotelowy wpisuje się w ten profil działalności — usługi hotelowe i gastronomiczne, organizacja imprez oraz działalność turystyczna to działalność o charakterze zarobkowym.

Wobec powyższego, przesłanka zastosowania trybu bezprzetargowego i bonifikaty, tj. cel niezwiązany z działalnością zarobkową, nie została wykazana dla całej nieruchomości w sposób niewątpliwy, co stanowi istotne naruszenie art. 37 ust. 2 pkt 3 i art. 68 ust. 1 pkt 2 u.g.n.

Naruszenia prawa opisane powyżej mają charakter istotny. Dotyczą one podstawowych przesłanek zastosowania wyjątkowego trybu bezprzetargowego oraz bonifikaty w wysokości 99%. Wada ta nie ma charakteru wyłącznie formalnego i wpływa na treść normy prawnej zawartej w uchwale i jej zdolność do wywołania skutków prawnych zgodnych z ustawą. Uchwała nie określa warunków udzielenia bonifikaty w sposób wymagany przez art. 68 ust. 1b u.g.n., nie wykazuje przesłanek trybu bezprzetargowego w sposób niewątpliwy.

Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności faktyczne i prawne, Wojewoda Mazowiecki stwierdza, że uchwała Rady Miasta Żyrardowa Nr XXXVI/293/26 z dnia

27 sierpnia 2026 r. w sprawie wyrażenia zgody na sprzedaż nieruchomości i udzielenie bonifikaty, istotnie narusza prawo, i jako sprzeczna z prawem, jest nieważna w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Miastu przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/