



Poznań, dnia 8 kwietnia 2026 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-II.4131.1.60.2026.3

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

orzekam

nieważność § 3 ust. 1 oraz § 3 ust. 2 w zakresie zwrotu "po zaliczeniu wartości prawa użytkowania wieczystego," uchwały nr XXIII/156/2026 Rady Gminy Grodziec z dnia 5 marca 2026 r. w sprawie zasad przeznaczania do sprzedaży nieruchomości gruntowych stanowiących własność Gminy Grodziec oddanych w użytkowanie wieczyste oraz szczegółowych wytycznych sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 5 marca 2026 r. Rada Gminy Grodziec podjęła uchwałę nr XXIII/156/2026 w sprawie zasad przeznaczania do sprzedaży nieruchomości gruntowych stanowiących własność Gminy Grodziec oddanych w użytkowanie wieczyste oraz szczegółowych wytycznych sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych.

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153) oraz art. 32 ust. 1b, art. 69 oraz art. 70 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145 ze zm.)". Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 10 marca 2026 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 2026 r. poz. 399), zwanej dalej "u.g.n.". Zgodnie z tym przepisem: "Wojewoda - w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność

Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36
www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl
www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117
e-Doręczenia: AE:PL-89487-43442-EWAFC-19

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, z późn. 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; CBOSA). 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.

W § 3 ust. 1 uchwały Rada Gminy Grodziec postanowiła: "Cenę nieruchomości sprzedawanej ustala się na podstawie jej wartości rynkowej określonej przez rzeczoznawcę majątkowego, z zaliczeniem na poczet tej ceny kwoty równej wartości prawa użytkowania wieczystego tej nieruchomości.". Zgodnie natomiast z treścią § 3 ust. 2 przedmiotowej uchwały "Cena sprzedaży nieruchomości, po zaliczeniu wartości prawa użytkowania wieczystego, może zostać – na pisemny wniosek nabywcy

złożony najpóźniej w dniu protokolarnego uzgodnienia warunków sprzedaży – rozłożona na raty roczne płatne przez okres nieprzekraczający 10 lat."

W ocenie organu nadzoru, ww. przepisy § 3 uchwały zostały podjęte z przekroczeniem granic upoważnienia wynikającego z art. 32 ust. 1b u.g.n., co stanowi naruszenie prawa o charakterze istotnym.

Zauważyć należy, że 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".

Unormowanie powyższej kwestii przez ustawodawcę wyklucza, zdaniem organu nadzoru, kompetencję prawotwórczą rady gminy w tym zakresie.

Podsumowując, uznać należy, że ustalenie ceny nieruchomości sprzedawanych na rzecz ich użytkowników wieczystych 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 wypada, że samo ustalenie ceny nieruchomości w oparciu o bezwzględnie

obowiązujące przepisy ustawowe należy do kompetencji organów wykonawczych, a nie stanowiących.

Powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności § 3 ust. 1 oraz § 3 ust. 2 w zakresie zwrotu "po zaliczeniu wartości prawa użytkowania wieczystego," uchwały jako istotnie naruszających normę kompetencyjną wynikającą z art. 32 ust. 1b w związku z art. 69 ust. 1 i ust. 2 u.g.n.

W tym stanie rzeczy, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy 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
(kwalifikowany podpis elektroniczny)

Otrzymują:
Rada Gminy Grodziec
Wójt Gminy Grodziec