



Poznań, 1 lipca 2026 r.

## WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-III.4131.1.127.2026.6

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662)

#### orzekam

nieważność:

- § 5 ust. 5;
- § 5 ust. 7;
- § 7 ust. 1;
- § 8

uchwały nr XXXV/320/26 Rady Miejskiej w Mosinie z dnia 28 maja 2026 r. w sprawie zasad oraz warunków udzielania i wysokości bonifikat przy sprzedaży lokali mieszkalnych stanowiących własność Gminy Mosina - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### Uzasadnienie

W dniu 28 maja 2026 r. Rada Miejska w Mosinie podjęła uchwałę nr XXXV/320/26 w sprawie zasad oraz warunków udzielania i wysokości bonifikat przy sprzedaży lokali mieszkalnych stanowiących własność Gminy Mosina.

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) oraz art. 40 ust. 2 pkt 3) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j.: Dz. U. z 2025 r. poz. 1153) oraz art. 68 ust. 1 pkt 7), ust. 1a i 1b ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j.: Dz. U. z 2024 r. poz. 1145 ze zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 3 czerwca 2026 r.

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

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-EW AFC-19

Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.), dalej: "Konstytucja RP", organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009 r., III SA/Łd 564/08; wyrok NSA we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98 - CBOSA).

W myśl przywołanego w podstawie prawnej uchwały przepisu art. 68 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2026 r. poz. 399), dalej "u.g.n.", właściwy organ może udzielić bonifikaty od ceny ustalonej zgodnie z art. 67 ust. 3 u.g.n., na podstawie odpowiednio zarządzenia wojewody albo uchwały rady lub sejmiku, jeżeli nieruchomość jest sprzedawana jako lokal mieszkalny. W zarządzeniu wojewody albo uchwale rady lub sejmiku, o których mowa w ust. 1 u.g.n., określa się w szczególności warunki udzielania bonifikat i wysokość stawek procentowych. Zarządzenie wojewody albo uchwała rady lub sejmiku stanowi akt prawa miejscowego lub może dotyczyć indywidualnych nieruchomości (art. 68 ust. 1b u.g.n.).

Wątpliwości organu nadzoru budzi § 5 ust. 5 badanej uchwały. W treści tego przepisu określono zasady zwrotu kosztów przeprowadzonych prac remontowych lub modernizacyjnych, które poniosła Gmina Mosina. Do zwrotu ww. kosztów zobowiązano kupujących lokale mieszkalne należące obecnie do Gminy Mosina. Wysokość kosztów podlegających zwrotowi ustala się w zależności od daty zakończenia remontu lub modernizacji.

Organ nadzoru wskazuje, że § 5 ust. 5 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem prawa, gdyż wkracza w sferę kompetencji organu wykonawczego gminy, który zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662), dalej: "u.s.g.", gospodaruje mieniem komunalnym. Wójt gminy, jako organ gospodarujący gminnym zasobem nieruchomości, zapewnia przygotowanie nieruchomości wchodzących w skład tego zasobu do sprzedaży (art. 25 ust. 1 i ust. 2 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 2 u.g.n.). Zdaniem organu nadzoru, w zakresie spraw, które rada gminy może uregulować na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) u.s.g., nie mieszczą się postanowienia dotyczące pokrycia przez kupującego poniesionych przez gminę części kosztów prac remontowych lub modernizacyjnych, przeprowadzonych w lokalach mieszkalnych, będących przedmiotem umowy sprzedaży. Są to bowiem uregulowania właściwe dla sfery stosunków cywilnoprawnych i mogą stanowić element umowy dotyczącej nabycia danej nieruchomości, jaką organ wykonawczy gminy będzie zawierał z indywidualnymi podmiotami. W uchwale ustalającej zasady oraz warunki udzielania i wysokości bonifikat przy sprzedaży lokali mieszkalnych stanowiących własność gminy, nie powinny znajdować się postanowienia dotyczące wzajemnych rozliczeń nakładów poniesionych przez jedną ze stron umowy sprzedaży lokalu mieszkalnego. Regulując kwestie zawarte w § 5 ust. 5 uchwały rada przekroczyła zatem

kompetencje ustawowe, wkraczając jednocześnie w sferę uprawnień organu wykonawczego gminy, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) u.s.g., do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących "zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej; uchwała rady gminy jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość; do czasu określenia zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy".

Wskazana norma prawna przewiduje dwa rodzaje uchwał podejmowanych przez radę gminy w przedmiocie gospodarowania nieruchomościami komunalnymi. Pierwszym z nich są uchwały określające zasady zbywania, nabywania i obciążania nieruchomości, które określają ogólne reguły postępowania organu wykonawczego. Drugą kategorię stanowią uchwały o wyrażeniu zgody na podjęcie przez organ wykonawczy działań dotyczących zbycia, nabycia i obciążania nieruchomości, w sytuacji, gdy nie ma ustalonych ogólnych zasad. Jak słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w uzasadnieniu wyroku z 24 października 2023 r., I SA/Po 486/23: "[...] uprawnienie rady gminy do udzielenia zgody na dokonanie czynności wskazanych w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) u.s.g. sprowadza się tylko do możliwości zawarcia w uchwale unormowania wyrażającego wolę rady w tym przedmiocie. Rada może jedynie udzielić bądź też odmówić udzielenia zgody na dokonanie czynności, o których mowa we wskazanym przepisie. Przepis ten nie pozwala jednak radzie na określenie warunków dokonania czynności cywilnoprawnych, o których w nim mowa".

Zgodnie z art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 u.s.g. do zadań wójta należy wykonywanie uchwał rady gminy i zadań gminy określonych przepisami prawa, w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym. Przekazanie spraw majątkowych do kompetencji rady gminy stanowi więc wyjątek od zasady zawartej w art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g., że to wójt gospodaruje mieniem komunalnym. Musi być zatem interpretowany ściśle, co oznacza zakaz swobodnego przejmowania przez radę do rozstrzygnięcia w drodze uchwał wszystkich spraw ważnych z punktu widzenia gospodarki gminy (por. wyrok WSA w Krakowie z 15 grudnia 2022 r., II SA/Kr 1051/22). Rada gminy nie może zatem podejmować i regulować czynności, które należą do sfery wykonawczej, gdyż stanowiłoby to o naruszeniu konstytucyjnej zasady podziału organów jednostek samorządu terytorialnego na wykonawcze i stanowiące (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 7 marca 2013 r., II SA/Go 23/13).

Dodać należy, że również na gruncie u.g.n. obowiązuje zasada, że gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta (art. 25 ust. 1 u.g.n.). Także organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego zostały wskazane przez ustawodawcę jako organy właściwe do

reprezentowania tych jednostek, z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z przepisów tej ustawy oraz odrębnych ustaw, w sprawach gospodarowania nieruchomościami (art. 11 ust. 1 u.g.n.). Zatem w zakresie gospodarowania nieruchomościami to organ wykonawczy, reprezentujący gminę na zasadach określonych w art. 46 ust. 1 u.s.g., samodzielnie kształtuje treść umowy w granicach wyznaczonych przez przepis art. 353<sup>1</sup> ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2026 r. poz. 795), dalej „k.c.”, z zachowaniem bezwzględnie obowiązujących przepisów ustaw.

Odnosząc powyższe do badanej uchwały, stwierdzić należy, że regulacja § 5 ust. 7 uchwały, w którym wskazano: "Wszelkie koszty notarialne z tytułu nabycia lokalu mieszkalnego, zgodnie z zasadami określonymi w niniejszej uchwale, ponosi kupujący" wykracza poza zakres spraw, które Rada Miejska w Mosinie mogła uchwalić w oparciu o upoważnienie zawarte w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. Ustalenie warunków dokonania przedmiotowej czynności cywilnoprawnej, w tym obowiązku ponoszenia związanych z nią kosztów, należy do kompetencji Burmistrza Gminy Mosina. Zdaniem organu nadzoru, przepis § 5 ust. 7 uchwały został wydany przez Radę Miejską w Mosinie z istotnym naruszeniem normy kompetencyjnej wynikającej z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. w zw. z art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g. i 25 ust. 1 u.g.n.

Uprawnienie rady gminy do podjęcia uchwały w przedmiocie zasad oraz warunków udzielania i wysokości bonifikat przy sprzedaży lokali mieszkalnych stanowiących własność Gminy Mosina, nie rozciąga się na stanowienie o kosztach związanych z przeniesieniem prawa własności nieruchomości. Takie zagadnienia nie mogą być regulowane w drodze uchwały, lecz powinny być konkretyzowane w umowie sprzedaży nieruchomości. Rada gminy nie ma kompetencji do regulowania w drodze uchwały kwestii przewidzianych do konkretyzacji w umowie zawieranej przez gminę reprezentowaną przez jej organ wykonawczy.

Określenie zasad ponoszenia kosztów związanych z umową sprzedaży nieruchomości stanowi wyłącznie zagadnienie cywilnoprawne. Pomiędzy stronami transakcji powstaje stosunek cywilnoprawny, natomiast zgodnie z zasadą swobody umów wyrażoną w art. 353<sup>1</sup> k.c., strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Rada mocą przedmiotowej uchwały nie może zatem wyłączać podstawowej zasady w obrocie cywilnoprawnym - zasady swobody umów. Stanowisko organu nadzoru w tej kwestii potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych. W wyroku z dnia 28 października 2013 r. w sprawie o sygn. akt II SA/Op 314/13, CBOSA, WSA w Opolu wskazał, że "Postanowienia dotyczące obciążenia kosztami nabycia nieruchomości, w tym kosztami sporządzenia umowy notarialnej poszczególnych jej stron, powinny być skonkretyzowane w umowie sprzedaży (zamiany, darowizny) nieruchomości, czyli na etapie zawierania przez organ wykonawczy (...) umowy sprzedaży".

Wątpliwości organu nadzoru budzi również § 7 ust. 1 uchwały, w którym postanowiono: "Cena lokalu mieszkalnego może być uiszczona jednorazowo albo rozłożona na raty roczne (maksymalnie

do 3 lat), przy czym wysokość pierwszej raty nie może być niższa niż 50% ceny nabycia i podlega uiszczeniu nie później niż dzień przed zawarciem umowy przenoszącej własność lokalu".

Zgodnie z art. 70 ust. 2 u.g.n. "Cena nieruchomości sprzedawanej w drodze bezprzetargowej lub w drodze rokowań, o których mowa w art. 37 ust. 2 i 3 oraz w art. 39 ust. 2, może zostać rozłożona na raty, na czas nie dłuższy niż 10 lat. Wierzytelność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego w stosunku do nabywcy z tego tytułu podlega zabezpieczeniu, w szczególności przez ustanowienie hipoteki. Pierwsza rata podlega zapłacie nie później niż do dnia zawarcia umowy przenoszącej własność nieruchomości, a następne raty wraz z oprocentowaniem podlegają zapłacie w terminach ustalonych przez strony w umowie". Ponadto art. 70 ust. 3 u.g.n. reguluje, iż "Rozłożona na raty niespłacona część ceny podlega oprocentowaniu przy zastosowaniu stopy procentowej równej stopie redyskonta weksli stosowanej przez Narodowy Bank Polski".

Zakres zadań wójta jako organu wykonawczego gminy regulują ww. przepisy art. 30 ust. 1 i 2 u.s.g. Tak więc wyłączną kompetencją wójta gminy jest gospodarowanie mieniem komunalnym gminy, w tym również dokonywanie czynności z zakresu gospodarowania nieruchomościami, z tym, że wójt gminy może to czynić bądź w oparciu o przepisy powszechnie obowiązującego prawa, zawarte m.in. w u.g.n., bądź w oparciu o przepisy zawarte w aktach prawa miejscowego, podjętych na podstawie wyraźnej delegacji ustawowej. Przekazanie spraw majątkowych do kompetencji rady gminy stanowi więc wyjątek od ww. zasady, zawartej w art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g., że to wójt gospodaruje mieniem komunalnym.

W ocenie organu nadzoru regulacja zawarta w § 7 ust. 1 uchwały narusza prawo w sposób istotny, gdyż dotyczy kwestii uregulowanych przepisami ogólnie obowiązującego prawa, tj. art. 70 ust. 2 u.g.n., bądź też kwestii związanej ze sferą umowną gospodarowania nieruchomościami, dla których organem właściwym jest wójt gminy. Przepis art. 70 ust. 2 u.g.n. reguluje zarówno kwestię możliwości rozłożenia na raty ceny sprzedaży, jak i wpłaty pierwszej raty, nie określając natomiast wysokości tej raty. Organ nadzoru wskazuje, że to do wyłącznej kompetencji wójta gminy należy możliwość określenia wysokości pierwszej raty, a tymczasem rada uregulowała tę kwestię w § 7 ust. 1 uchwały. Ponadto w przepisie tym uregulowano, że cena lokalu mieszkalnego może być uiszczona jednorazowo albo rozłożona na raty roczne (maksymalnie do 3 lat), podczas gdy w art. 70 ust. 2 u.g.n. określono maksymalny okres rozłożenia na raty, który wynosi 10 lat. Rada dokonała więc modyfikacji przepisu ustawowego, do czego nie posiadała uprawnień. Ustawodawca dopuszczając możliwość rozkładania na raty ceny nieruchomości publicznej, sprzedawanej w trybie bezprzetargowym, określił już górną granicę czasu spłaty należności, ustalając ją do 10 lat, a zatem, wprowadzenie przez radę regulacji, iż cena lokalu mieszkalnego może zostać rozłożona na raty, na czas nie dłuższy niż 3 lata, zostało uczynione poprzez dokonanie nieuprawnionej modyfikacji postanowień ustawowych, uregulowanych w art. 70 ust. 2 u.g.n.

Zdaniem organu nadzoru, wątpliwości budzi też § 8 uchwały, który stanowi: "W szczególnie uzasadnionych przypadkach Rada Miejska w Mosinie może podjąć uchwałę o przyznaniu bonifikaty

najemcy, w wysokości innej, aniżeli wynikającej z niniejszej uchwały". Rada nie powinna ustalać indywidualnych zasad przyznawania bonifikaty najemcom, biorąc pod uwagę szczególne okoliczności. Bonifikata powinna być przyznawana - zgodnie z art. 68 ust. 1 u.g.n. na podstawie zarządzenia wojewody albo uchwały rady lub sejmiku, w której określono zasady, warunki udzielania i wysokości bonifikat.

Zdaniem organu nadzoru katalog "szczególnie uzasadnionych przypadków" powinien być uregulowany kompleksowo i precyzyjnie, tak aby radzie nie można było postawić zarzutu dowolności czy uznaniowości przy ocenie, czy dana sytuacja jest "szczególnie uzasadnionym przypadkiem" i czy można podjąć uchwałę o przyznaniu bonifikaty najemcy w innej wysokości. Zatem konieczne jest, aby ta materia była w uchwale ujęta w formie katalogu zamkniętego, by nie było wątpliwości, kiedy dana sytuacja może zostać uznana za "szczególnie uzasadniony przypadek". Z uwagi na powyższe, organ nadzoru stwierdził nieważność § 8 badanej uchwały, jako sprzecznego z art. 68 ust. 1 pkt 7 u.g.n.

Mając na uwadze powyższe, zasadnym jest stwierdzenie nieważności § 5 ust. 5, § 5 ust. 7, § 7 ust. 1 i § 8 uchwały, jako podjętych z istotnym naruszeniem prawa.

W tym stanie rzeczy, orzeczono jak w sentencji.

#### **Pouczenie**

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 u.s.g., 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.

wz. Wojewody Wielkopolskiego  
I Wicewojewoda Wielkopolski  
/-/ Karolina Fabiś-Szulc  
(kwalifikowany podpis elektroniczny)

Otrzymują:

Rada Miejska w Mosinie  
Burmistrz Gminy Mosina