



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

---

Warszawa, dnia 03 stycznia 2020 r.

Poz. 43

**Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-I.4131.239.2019.AJS**

**Wojewody Mazowieckiego**

z dnia 2 stycznia 2020 r.

dotyczy uchwały Nr XX/187/2019 Rady Miejskiej w Pułtusku z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie ustalenia zasad sprzedaży lokali mieszkalnych oraz ustalenia bonifikaty przy ich sprzedaży.



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 2 stycznia 2020 r.

WNP-I.4131.239.2019.AJS

Rada Miejska w Pułtusku  
ul. Rynek - Ratusz 41  
06-100 Pułtusk

### Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, z późn. zm.)

#### stwierdzam nieważność

§ 3 ust. 2 pkt 4 – 7 oraz § 5 uchwały Rady Miejskiej w Pułtusku Nr XX/187/2019 z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie ustalenia zasad sprzedaży lokali mieszkalnych oraz ustalenia bonifikaty przy ich sprzedaży.

### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 listopada 2019 r. Rada Miejska w Pułtusku podjęła uchwałę Nr XX/187/2019 w sprawie ustalenia zasad sprzedaży lokali mieszkalnych oraz ustalenia bonifikaty przy ich sprzedaży.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 6 grudnia 2019 r.

W podstawie prawnej uchwały powołano art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a oraz pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, a także art. 5, art. 34 ust. 1 pkt 3, art. 67 ust. 1 i 3, art. 68 ust. 1 pkt 7, ust. 1b i ust. 2, art. 70 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 2204, z późn.zm.).

W § 3 ust. 2 pkt 4 - 7 uchwały wskazano, że:

„Sprzedaż lokalu na raty uzależniona jest od spełnienia następujących warunków:

- 4) wpłata rat winna być dokonywana do 31 marca każdego roku wraz z oprocentowaniem,
- 5) w przypadku zwłoki przy wpłacie rat nalicza się odsetki ustawowe za opóźnienie,
- 6) wierzytelności Gminy z tytułu niespłaconych rat podlegają zabezpieczeniu poprzez ustanowienie hipoteki, zgoda na wykreślenie hipoteki może być wydana po spłacie wszystkich rat,
- 7) w przypadku nieterminowych spłat rat, Nabywca zobowiązany jest do zapłaty całej pozostałej kwoty w terminie do końca roku, w którym nastąpiło uchybienie terminowej zapłaty.”

Natomiast w § 5 uchwały przejęto:

„§ 5. 1. Najemca ponosi koszty:

- 1) sporządzenia rzutu lokalu wraz z pomieszczeniem przynależnym na odpowiednich kondygnacjach budynku, a w razie położenia pomieszczeń przynależnych poza budynkiem mieszkalnym wyrys z operatu ewidencyjnego,
- 2) ustalenia wartości lokalu i gruntu przez rzeczoznawcę majątkowego,
- 3) wypisu z ewidencji gruntów i budynków.

2. *Najemca występujący z wnioskiem o kupno lokalu uiszcza w Gminie przedpłatę na wykonanie wyceny lokalu i gruntu oraz rzutów, o których mowa w ust. 1. Przedpłata rozliczana jest przed zawarciem aktu notarialnego.*

3. *W przypadku rezygnacji z kupna przez wnioskodawcę, kwota przedpłaty nie podlega zwrotowi.*

4. *Koszty sporządzenia umowy przeniesienia własności lokalu i inne koszty związane z nabyciem lokalu na własność, ponosi w całości Nabywca.”.*

W opinii organu nadzoru przywołane ustalenia kwestionowanej uchwały nie mają oparcia w przepisach wskazanych w jej podstawie prawnej.

Wyrażona w art. 7 Konstytucji RP zasada legalizmu i praworządności wiąże wszystkie organy władzy publicznej, w tym organy jednostek samorządu terytorialnego. Wedle niej – organy działają na podstawie i w granicach prawa, co oznacza, że mogą czynić tylko to, na co prawo wyraźnie im zezwala lub co wyraźnie nakazuje. Zakaz wykraczania poza zakres swoich kompetencji odnosi się przy tym do wszelkich form działalności, bez względu na to czy mają one charakter władczy czy niewładczy, intencyjny czy konkretny.

Art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym wskazuje, że do 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. Kwestionowane przepisy uchwały nie mieszczą się jednak w tak oznaczonym zakresie. Zaznaczyć bowiem należy, że cytowana regulacja uchwały nie określa zasad, o których mowa w powołanym przepisie. W § 3 ust. 2 pkt 4 - 7 uchwały określono bowiem z jednej strony niezbędne elementy umowy zbycia lokalu i sposób wykonania samej umowy w odniesieniu do płatności i zabezpieczeń, wiążąc tym samym zarówno organ wykonawczy, jak i przyszłego nabywcę nieruchomości. Natomiast w § 5 uregulowano obowiązki nabywcy nieruchomości w zakresie ponoszonych kosztów oraz przedpłaty, które odnoszą się do umowy zbycia lokalu i sposobu wykonania samej umowy, wiążąc ustaleniami także organ wykonawczy.

Ponadto przywołany w podstawie prawnej art. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami reguluje waloryzację kwot należnych z tytułów określonych w ustawie przy zastosowaniu wskaźników zmian cen nieruchomości dla nieruchomości sklasyfikowanych w rejestrze cen i wartości nieruchomości, z uwzględnieniem danych wynikających z ewidencji gruntów i budynków. Przepis ten nie stanowi delegacji dla Rady Miejskiej do podejmowania uchwały, lecz ma zastosowanie do wykonania uchwały w odniesieniu tylko do kwot należnych z tytułów określonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami.

Przepis art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami reguluje w szczególności prawo pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości poprzez wskazanie, jako kategorii osób, najemców lokali mieszkalnych w sytuacji, gdy najem został nawiązany na czas nieoznaczony. Przepis ten nie stanowi delegacji dla Rady Miejskiej do podejmowania uchwały. Art. 34 ust. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, którego brak jest w podstawie prawnej uchwały, przyznaje radzie gminy możliwość rozszerzenia pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości także na innych najemców niż wymienieni w art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy. W treści uchwały brak jest jednak regulacji odnoszącej się do tej kwestii.

Przepisy art. 67 ust. 1 i 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami regulują sposób ustalenia ceny nieruchomości w odniesieniu do jej wartości. Przepisy te również nie przyznają Radzie Miejskiej uprawnień do podejmowania uchwały, lecz są skierowane do organu wykonawczego, który będzie dokonywał zbycia nieruchomości.

Przepis art. 68 ust. 1 pkt 7, ust. 1b i ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami reguluje możliwość udzielenia na podstawie uchwały Rady Miejskiej bonifikaty od ceny ustalonej na podstawie art. 67 ust. 3 ustawy, jeżeli nieruchomość jest sprzedawana jako lokal mieszkalny. W uchwale rady, stanowiącej akt prawa miejscowego, określa się w szczególności warunki udzielania bonifikat i wysokość stawek procentowych. Jeżeli nabywca nieruchomości zbył nieruchomość lub wykorzystał ją na inne cele niż cele uzasadniające udzielenie bonifikaty, przed upływem 10 lat, a w przypadku nieruchomości stanowiącej lokal mieszkalny przed upływem 5 lat, licząc od dnia nabycia, jest zobowiązany do zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji. Zwrot następuje na żądanie właściwego organu. Na tej podstawie prawnej Rada Miejska określiła bonifikatę w § 3 ust. 1 uchwały z zastrzeżeniem § 4 uchwały.

Przepis art. 70 ustawy o gospodarce nieruchomościami reguluje kwestie terminu zapłaty za nieruchomość oraz rozłożenia ceny na raty, a także oprocentowania niespłaconej części ceny, z możliwością wyrażenia przez radę gminy zgody na zastosowanie innej stopy procentowej niż stopa redyskonta weksli stosowana przez Narodowy Bank Polski. Rada Miejska dała wyraz tej delegacji ustawowej w § 3 ust. 2 pkt 1-3 z jednej strony powtarzając przepisy ustawowe i z drugiej określając oprocentowanie niespłaconej części ceny.

W świetle przywołanych przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami należy stwierdzić, że Rada Miejska w Pułtusku nie posiada uprawnień do regulowania niezbędnych elementów umowy zbycia lokalu i sposobu wykonania samej umowy w odniesieniu do płatności i zabezpieczeń, obowiązków nabywcy nieruchomości w zakresie ponoszonych kosztów oraz przedpłaty, w sposób wiążący dla organu wykonawczego, jak i przyszłego nabywcy nieruchomości.

Ponadto w ocenie organu nadzoru ustanowione w art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym domniemanie właściwości rady gminy, przekazuje do jej rozstrzygnięcia wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Oznacza to, że poza gestią rady znajdują się tylko te sprawy lokalne o znaczeniu publicznym, które z mocy ustawy samorządowej lub innych ustaw należą do właściwości innych organów, w tym do właściwości organu wykonawczego gminy. Podział kompetencji opiera się przy tym nie tyle na rodzaju spraw, ile raczej na wadze i formie rozstrzygnięć oraz sferze, w której one zapadają. Rada nie może zatem podejmować czynności, które z mocy ustawy należą do sfery wykonawczej, gdyż byłoby to naruszeniem konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze (art. 169 ust. 1 Konstytucji RP).

Należy także podkreślić, że art. 18 ust. 2 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym, uprawniający radę do podejmowania uchwał w sprawach majątkowych gminy przekraczających zakres zwykłego zarządu, ustanawia wyjątki od generalnej zasady wyrażonej w art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym stanowiącej, iż to organ wykonawczy gminy gospodaruje mieniem komunalnym. Zasada ta znajduje odzwierciedlenie w art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który wprost stwierdza, że *gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta*.

Do organu wykonawczego gminy należy więc wykonywanie określonych prawem zadań gminy, których realizacją na mocy art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym obarczono go *nominatim*, a mianowicie gospodarowanie mieniem komunalnym, czyli podejmowanie czynności

faktycznych lub prawnych mających na celu realizację funkcji społeczno-gospodarczego przeznaczenia tego mienia. Realizując swoje wyłączne kompetencje organ wykonawczy pozostaje w pełni samodzielny. Przekazanie pewnych spraw z zakresu gospodarowania mieniem komunalnym do kompetencji rady jest wyjątkiem, który musi być interpretowany ściśle i nie może prowadzić do swobodnego przejmowania przez radę do rozstrzygnięcia w drodze uchwał wszystkich spraw ważnych z punktu widzenia gospodarki gminy. Rada gminy nie może więc nakazać lub zakazać wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), w zakresie jego własnych kompetencji jako organu wykonawczego, określonych działań w indywidualnych sprawach dotyczących gospodarowania mieniem komunalnym.

Mając na uwadze powyższą analizę uznać należy, że doszło do istotnego naruszenia prawa będącego podstawą do stwierdzenia nieważności § 3 ust. 2 pkt 4 – 7 oraz § 5 uchwały Rady Miejskiej w Pułtusku. Nie wskazano w niej prawidłowych podstaw prawnych dla przyjętych rozstrzygnięć i w ocenie organu nadzoru brak jest przepisów, które mogłyby je stanowić. W orzecznictwie wielokrotnie wyrażane było stanowisko, że odnośnie podstaw do stwierdzenia nieważności aktów organu gminy przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102). To stanowisko jest utrwalone w orzecznictwie (wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97, OSS 1998/3/79, jak i szereg wyroków późniejszych, m.in. wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 listopada 2013 r. III SA/Kr 648/13 -LEX nr 139872). Obowiązek organów władzy publicznej działania na podstawie i w granicach prawa wynika z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP), która wymaga, aby wszystkie rozstrzygnięcia organów administracji publicznej miały swoją podstawę prawną.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

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

WOJEWODA MAZOWIECKI  
  
Konstanty Radziwiłł