



Poznań, 10 kwietnia 2026 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-II.4131.1.54.2026.4

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, ze zm.)

orzekam

nieważność § 4 uchwały nr XXIII/159/2026 Rady Gminy Wijewo z dnia 12 marca 2026 r. w sprawie wyrażenia zgody na zamianę nieruchomości stanowiącej własność Gminy Wijewo, na nieruchomości stanowiące własność osób fizycznych - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 12 marca 2026 r. Rada Gminy Wijewo podjęła uchwałę nr XXIII/159/2026 w sprawie wyrażenia zgody na zamianę nieruchomości stanowiącej własność Gminy Wijewo, na nieruchomości stanowiące własność osób fizycznych, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminny (tj. Dz. U. z 2025 r., poz. 1153.), art. 15 ust. 1, art. 37 ust. 2 pkt. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tj. Dz. U. z 2024 r. poz. 1145 ze zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 18 marca 2026 r.

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

Mocą § 1 badanej uchwały Rada Gminy Wijewo wyraziła „zgodę na zamianę nieruchomości gminnej opisanej w § 2, na nieruchomości będące własnością osób fizycznych, które opisano w § 3”.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi przepis § 4 uchwały, w myśl którego: „Wartość zamienianych nieruchomości, opisanych w § 1 i 2, zostanie oszacowana przez uprawnionego rzeczoznawcę majątkowego, po czym jej ostateczna wartość przyjęta zostanie w wyniku przeprowadzonych negocjacji cenowych na podstawie których sporządzony zostanie protokół. Dopuszcza się

na odstąpienie od cen wyliczonych w operacie szacunkowych jako wiążących dla działki przejmowanej, gdyż jej wartość ostateczną oszacuje właściciel”.

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) 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 oz. we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98; wszystkie prezentowane w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym orzeczenia sądów administracyjnych są opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Powołany w podstawie prawnej podjęcia uchwały przepis 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, ze zm.), zwanej dalej „u.s.g.”, do wyłącznej właściwości rady gminy zalicza 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 lub nabycia 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 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2026 r. poz. 399), zwanej dalej „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. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2025 r. poz. 1071, ze zm.), z zachowaniem bezwzględnie obowiązujących przepisów ustaw.

Przedmiotowa sprawa dotyczy planowanej zamiany nieruchomości pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego (Gminą Wijewo), a osobami fizycznymi, co wynika z treści samej uchwały, jej uzasadnienia oraz z wpisów w księgach wieczystych nieruchomości podlegających zamianie.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 u.g.n.: „Nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa oraz własność jednostki samorządu terytorialnego mogą być przedmiotem zamiany na nieruchomości stanowiące własność osób fizycznych lub osób prawnych. W przypadku nierównej wartości zamienianych nieruchomości stosuje się dopłatę, której wysokość jest równa różnicy wartości zamienianych nieruchomości”. W myśl art. 7 u.g.n.: „Jeżeli istnieje potrzeba określenia wartości nieruchomości, wartość tę określają rzeczoznawcy majątkowi, o których mowa w przepisach rozdziału 1 działu V”.

Odnosząc powyższe do badanej uchwały, stwierdzić należy, że regulacja § 4 uchwały, normująca sposób ustalenia wartości zamienianych nieruchomości, jak i ostatecznych cen tej transakcji, wykracza poza zakres spraw, które Rada Gminy Wijewo mogła uchwalić w oparciu o upoważnienie zawarte w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. Przedmiotem tej uchwały mogło być jedynie wyrażenie zgody na zamianę określonych w niej nieruchomości, co zostało zrealizowane w przepisach merytorycznych § 1-3 uchwały. Natomiast ustalenie warunków przedmiotowej zamiany, w tym zapewnienie wyceny i dokonanie stosownych dopłat w przypadku nierównej wartości zamienianych nieruchomości zgodnie z wymogami ustawy, należy do kompetencji Wójta Gminy Wijewo.

Podsumowując, zdaniem organu nadzoru, przepis § 4 uchwały został wydany przez Radę Gminy Wijewo z istotnym naruszeniem normy kompetencyjnej wynikającej z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. w związku z art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g. i art. 25 ust. 1 u.g.n. w związku z art. 15 ust. 1 i art. 7 u.g.n., co uzasadnia stwierdzenie nieważności wadliwej regulacji.

Mając na względzie powyższe, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. 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 Wijewo
Wójt Gminy Wijewo