



WOJEWODA ŁÓDZKI

Łódź, dnia 27 lipca 2026 r.

PNIK-I.4131.546.2026

Rada Gminy Wodzierady

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIV/165/2026 Rady Gminy Wodzierady z dnia 23 czerwca 2026 r. w sprawie wyrażenia zgody na przyznanie nieruchomości zamiennej w ramach odszkodowania.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 czerwca 2026 r. Rada Gminy Wodzierady podjęła uchwałę Nr XXIV/165/2026 w sprawie wyrażenia zgody na przyznanie nieruchomości zamiennej w ramach odszkodowania.

Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 czerwca 2026 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Wodzierady zawiadomienia z 10 lipca 2026 r. znak: PNIK-I.4131.546.2026, w którego uzasadnieniu organ nadzoru przedstawił swoje zastrzeżenia.

Na przedmiotowe zawiadomienie pismem z 17 lipca 2026 r., znak: ORG.0004.13.2026 Przewodnicząca Rady Gminy Wodzierady złożyła wyjaśnienia, których organ nadzoru nie podziela i przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP

<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

Id: 626FF4FA-C51F-455C-8503-F353F04CDC89

Podstawę podjęcia uchwały nr XXIV/165/2026 Rady Gminy Wodzierady z dnia 23 czerwca 2026 r. w sprawie wyrażenia zgody na przyznanie nieruchomości zamiennej w ramach odszkodowania stanowił art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym zwanej dalej ustawą oraz art. 98 ust. 1 i 3 w związku z art. 131 ust. 1, 2 i 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2026 r. poz. 399) zwanej dalej u. g. n.

Zgodnie z treścią art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy, 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. Należy dodać, że w drugim zdaniu wyżej powołanego przepisu przewidziano, że 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 (burmistrz, prezydent miasta) może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy. Stosownie natomiast do treści art. 131 ust. 1 u. g. n. w ramach odszkodowania właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu wywłaszczonej nieruchomości może być przyznana, za jego zgodą, odpowiednia nieruchomość zamienna. Nieruchomość zamienną przyznaje się z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, jeżeli wywłaszczenie następuje na rzecz Skarbu Państwa, lub z zasobu nieruchomości odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli wywłaszczenie następuje na rzecz tej jednostki (art. 131 ust. 2 u. g. n).

Z dyspozycji norm zawartych w powyższych uregulowaniach Rada Gminy Wodzierady wywiodła kompetencję do wyrażenia zgody na przyznanie nieruchomości zamiennej tytułem odszkodowania za nieruchomości przejęte pod drogę publiczną. W ocenie organu nadzoru, działania Rady Gminy Wodzierady nie znajdują oparcia w obowiązujących przepisach prawa, bowiem przywołane regulacje nie uzasadniają podjęcia przedmiotowej uchwały. Należy wskazać, że nieruchomość zamienna, o której mowa w przedmiotowej uchwale przyznana jest w ramach odszkodowania za nieruchomość przejętą pod drogę publiczną w postępowaniu administracyjnym. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 7 października 2004 r. w sprawie o sygn. II SA 3144/03 „art. 18 ust. 2 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym uprawniający radę gminy do podejmowania uchwał w sprawach majątkowych gminy przekraczających zakres zwykłego zarządu ustanawia wyjątki od generalnej zasady wyrażonej w art. 30 ust. 2 pkt 3 tejże ustawy stanowiącej, iż to wójt gminy gospodaruje mieniem komunalnym. Przekazanie pewnych spraw do kompetencji rady gminy jest wyjątkiem, który musi być interpretowany ściśle i nie może prowadzić do swobodnego przejmowania przez radę do rozstrzygania w drodze uchwał wszystkich spraw ważnych z punktu widzenia gospodarki gminy”. Również z treści art. 131 ust. 1 u. g. n. nie wynika, aby kwestia przyznania odszkodowania (przyznania nieruchomości zamiennej) za wywłączoną nieruchomość, która w wyniku dokonanego podziału wydzielona została pod drogę publiczną i przeszła na własność gminy mogła nastąpić po uprzedniej akceptacji przez radę w formie uchwały w sprawie wyrażenia zgody na dokonanie powyższej czynności. Zatem brak jest podstaw, aby domniemywać uprawnienie organu stanowiącego w tym zakresie. Następnie trzeba zauważyć, że generalnie gospodarowanie mieniem gminnym, w tym gminnym zasobem nieruchomości ustawodawca powierzył organowi

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁÓDZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP

<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

Id: 626FF4FA-C51F-455C-8503-F353F04CDC89

wykonawczemu gminy. Przepis art. 31 ustawy wyraźnie stanowi, że wójt kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz. Z kolei przepis 30 ust. 2 pkt 3 ustawy przewiduje, że do zadań organu wykonawczego gminy należy gospodarowanie mieniem gminnym. Również art. 25 ust. 1 u. g. n. wskazuje wójta jako organ gospodarujący gminnym zasobem nieruchomości. Przyznanie nieruchomości zamiennej na mocy przepisu szczególnego jakim jest art. 131 ust. 1 u. g. n. w zw. z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy należy do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego gminy jako gospodarującego mieniem komunalnym. Organ wykonawczy na mocy ww. przepisów prawa działa więc samodzielnie. Zatem organ nadzoru stoi na stanowisku, że Rada Gminy Wodzierady nie była uprawniona do wyrażenia zgody na przyznanie nieruchomości zamiennej w ramach odszkodowania, gdyż ustawa o gospodarce nieruchomościami stanowi *lex specialis* do ustawy o samorządzie gminnym, co oznacza, że jej przepisy mają pierwszeństwo i są stosowane w pierwszej kolejności. Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że podjęta przez Radę Gminy Wodzierady uchwała musi pozostawać w zgodzie z obowiązującymi w tej materii przepisami prawa, a w szczególności opierać się na stosownym upoważnieniu ustawowym do podjęcia takiego rodzaju uchwały. Powyższe oznacza, iż treść przedmiotowej uchwały przekracza delegację ustawową określoną w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy w związku z art. 131 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami i wkracza w kompetencje Wójta Gminy Wodzierady jako organu wykonawczego. Dodatkowo należy mieć również na względzie zasadę legalizmu wynikającą z art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którą organy władzy publicznej, do których zaliczane są również organy jednostek samorządu terytorialnego, działają na podstawie i w granicach prawa. Zgodnie z przyjętym w doktrynie stanowiskiem „o ile jednostka ma swobodę działania zgodnie z zasadą, że co nie jest wyraźnie zabronione przez prawo, jest dozwolone, to organy władzy publicznej mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia”. Powyższe oznacza, że każde działanie władzy publicznej powinno znajdować uzasadnienie w przepisie aktu prawnego wyższego rzędu, a tym samym akty prawa stanowione przez jednostki samorządu terytorialnego powinny regulować tylko te kwestie, które wynikają z normy kompetencyjnej. Powyższa zasada oznacza, że norma z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wprowadza zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej i tym samym nakazuje, by wszelkie działania tego organu były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej (Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 sierpnia 2011 r., sygn. akt II FSK 476/11).

Na zakończenie należy wskazać na podział kompetencji, znajdujący umocowanie w art. 169 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych. Skoro ustawa zasadnicza wyodrębnia organy stanowiące i wykonawcze, to jako zasadę należy przyjąć, że kompetencje, jakie zostały przyznane ustawowo jednemu z tych organów, nie mogą być realizowane przez drugi z nich. Rozróżniając organy wykonawcze i stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, Konstytucja RP pozostawia tymże jednostkom kompetencje do kształtowania ich ustroju wewnętrznego w granicach określonych przez ustawy.

Reasumując uchwała Nr XXIV/165/2026 Rady Gminy Wodzierady z dnia 23 czerwca 2026 r. w sprawie wyrażenia zgody na przyznanie nieruchomości zamiennej w ramach

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP

<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

odszkodowania w istotny sposób narusza prawo tj.: art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 131 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Stosownie do treści art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały.

Zatem wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

Powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135), za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Dorota Ryl

Do wiadomości:

Wójt Gminy Wodzierady

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP

<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

Id: 626FF4FA-C51F-455C-8503-F353F04CDC89