



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PN-N.4131.168.1.2025.RJ1

Wrocław, 10 lipca 2025 r.

ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XII/91/25 Rady Gminy Żórawina z dnia 10 czerwca 2025 r. w sprawie udzielenia zgody na zmianę wysokości udziałów w nieruchomości wspólnej w budynku mieszkalnym przy Al. Niepodległości 58 w Żórawinie, usytuowanym na działce nr 304/29, obręb Żórawina.

Uzasadnienie

Rada Gminy Żórawina na sesji w dniu 10 czerwca 2025 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465), art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145) oraz art. 3 ust. 7 ustawy z dnia 27 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2021 r. poz. 1048 ze zm.), podjęła uchwałę nr XII/91/25 w sprawie udzielenia zgody na zmianę wysokości udziałów w nieruchomości wspólnej w budynku mieszkalnym przy Al. Niepodległości 58 w Żórawinie, usytuowanym na działce nr 304/29, obręb Żórawina, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu dnia 13 czerwca 2025 r. za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a, art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.) i art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145 ze zm.) w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483), polegającym na podjęciu uchwały bez podstawy prawnej dla organu stanowiącego gminy oraz z naruszeniem zakresu kompetencji organu wykonawczego gminy.

W § 1 i § 2 przedmiotowej uchwały postanowiono: „§ 1. Wyraża się zgodę na zmianę wysokości udziałów w nieruchomości wspólnej, oznaczonej w ewidencji gruntów i budynków jako działka nr 304/29 o pow. 0,1964 ha, obręb Żórawina, dla której prowadzona jest księga wieczysta nr WR1K/00117079/7.”, „§ 2. Zmiana udziałów, o których w mowa w § 1, polegać będzie na nowym określeniu udziałów właścicieli poszczególnych lokali w nieruchomości wspólnej jako stosunku powierzchni użytkowej lokalu wraz z pomieszczeniami do nich przynależnymi do łącznej powierzchni użytkowej wszystkich lokali wraz z pomieszczeniami do nich przynależnymi, w następujący sposób: (...)”. W dalszej części § 2 uchwały zamieszczono tabelę z informacją na temat powierzchni poszczególnych lokali (łącznie 13 lokali) zarówno przed, jak i po przeprowadzeniu inwentaryzacji, jak również wysokości udziałów przed i po inwentaryzacji. Wykonanie uchwały powierzono Wójtowi Gminy Żórawina (§ 3 uchwały).

W udzielonych organowi nadzoru wyjaśnieniach Wiceprzewodniczącej Rady Gminy Żórawina (pismo z dnia 30 czerwca 2025 r., znak sprawy BR.0008.3.2025), dotyczących podjęcia przedmiotowej uchwały wskazano m.in. cyt. „Uchwała nr XII/91/25 Rady Gminy Żórawina z dnia 10 czerwca 2025 r. w sprawie udzielenia zgody na zmianę wysokości udziałów w nieruchomości wspólnej w budynku mieszkalnym przy Al. Niepodległości 58 w Żórawinie, usytuowanym na działce nr 304/29, obręb Żórawina została przygotowana i podjęta ponieważ zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy między innymi 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. Poprzez zmniejszenie udziału Gminy Żórawina w działce oraz częściach wspólnych budynku nastąpi zbycie części nieruchomości stanowiącej własność Gminy Żórawina rzecz osób fizycznych będących współwłaścicielami nieruchomości. (...) Podjęcie w/w uchwały jest pierwszym krokiem do uregulowania stanu prawnego nieruchomości w księgach wieczystych i ewidencji gruntów i budynków. W następnej kolejności zostanie przygotowane zarządzenie Wójta Gminy Żórawina a później przeprowadzone czynności notarialne z udziałem członków wspólnoty mieszkaniowej.”. Z informacji udzielonej przez Wiceprzewodniczącą Rady Gminy Żórawina wynika, że lokale mieszkalne nr 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 w budynku mieszkalnym przy Al. Niepodległości 58 w Żórawinie są własnością osób fizycznych, natomiast lokal mieszkalny nr 4 oraz lokale użytkowe nr U1 i nr U2 są własnością Gminy Żórawina.

W ocenie organu nadzoru badana uchwała nie ma 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. Każde działanie organu władzy, w tym także Rady Gminy Żórawina musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)*”.

Poza kompetencją rady gminy znajdują się 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 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). Gmina, jako osoba prawna, działa przez swoje organy, którymi, zgodnie z art. 11a ust. 1 ustawy są rada gminy oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta). Przepisy ustawy determinują sytuację prawną oraz zakres kompetencji, kierunków oraz prawnych form działania tych organów. Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym organem stanowiącym i kontrolnym w gminie jest rada gminy. Z kolei zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest organem wykonawczym. Co istotne w świetle art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym to organ wykonawczy gminy gospodaruje mieniem komunalnym

Należy także podkreślić, że 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 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 (imiennie), 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 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. 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.

W oparciu o treść art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym (powołanym w podstawie prawnej uchwały nr XII/91/25) wskazać należy, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy jedynie podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, ale tylko odnośnie „zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania”. Poprzez pojęcie „zasad” należy rozumieć zbiór podstawowych kierunków postępowania organu wykonawczego, przewidzianych do konkretyzacji, z pominięciem szczegółowych postanowień w tym zakresie. Jedynie do czasu określenia zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 13 lipca 2023 r., sygn. akt II SA/Gl 726/23).

Zdaniem organu nadzoru przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym nie upoważnia rady gminy do wyrażenia zgody na zmianę wysokości udziałów w nieruchomości wspólnej wspólnoty mieszkaniowej. Udzielenie wójtowi gminy zgody na zmianę wysokości udziałów w nieruchomości wspólnej wspólnoty mieszkaniowej w celu przedstawionym w ww. piśmie Wiceprzewodniczącej Rady Gminy Żórawina (tj. jako pierwszy etap do uregulowania stanu prawnego nieruchomości w księgach wieczystych i ewidencji gruntów i budynków), znajduje się poza delegacją ustawową zawartą w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym. W konsekwencji przepis ten nie mógł być podstawą do podjęcia uchwały w przedmiocie wyrażenia zgody na zmianę wysokości udziałów w nieruchomości wspólnej w budynku mieszkalnym stanowiącym wspólnotę mieszkaniową. Ma on bowiem zastosowanie tylko do czynności prawnych imiennie w nim wskazanych. Nadto przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym nie tylko nie zawiera podstawy do wyrażenia przez radę gminy zgody wójtowi na zmianę wysokości udziałów w nieruchomości wspólnej wspólnoty mieszkaniowej, ale także nie upoważnia rady do ustalania zasad w tym przedmiocie (tym bardziej, że w tym zakresie obowiązuje odrębny akt ustawowy).

Wymaga bowiem zauważyć, że to ustawa z dnia 27 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2021 r. poz. 1048) określa sposób ustanawiania odrębnej własności samodzielnych lokali mieszkalnych, lokali o innym przeznaczeniu, prawa i obowiązki właścicieli tych lokali oraz zarząd nieruchomością wspólną. Stosownie zaś do treści art. 3 ust. 7 tej ustawy – do czasu wyodrębnienia ostatniego lokalu stosuje się zasady obliczania udziału w nieruchomości wspólnej w sposób, jaki był właściwy w czasie wyodrębniania pierwszego lokalu, chyba, iż wszyscy właściciele lokali wyodrębnionych i dotychczasowy właściciel nieruchomości dokonają w umowie nowego ustalenia wysokości udziałów w nieruchomości wspólnej. Na mocy z art. 27 ustawy o własności lokali każdy właściciel lokalu ma prawo i obowiązek współdziałania w zarządzie nieruchomością wspólną. W ramach ustanowionej wspólnoty mieszkaniowej, w przypadku lokali, których właścicielem jest gmina uprawnienia właściciela lokalu wykonuje, w świetle art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym i art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, wójt.

Zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy o własności lokali czynności zwykłego zarządu podejmuje zarząd samodzielnie. Do podjęcia przez zarząd czynności przekraczającej zakres zwykłego zarządu potrzebna jest uchwała właścicieli lokali wyrażająca zgodę na dokonanie tej czynności oraz udzielająca zarządowi pełnomocnictwa do zawierania umów stanowiących czynności przekraczające zakres zwykłego zarządu w formie prawem przewidzianej (art. 22 ust. 2 tej ustawy). Czynnością przekraczającą zakres zwykłego zarządu jest m. in. udzielenie zgody na zmianę wysokości udziałów we współwłasności nieruchomości wspólnej (art. 22 ust. 3 pkt 5a tej ustawy). Przy czym zgodę w imieniu gminy na zmianę wysokości udziałów w nieruchomości wspólnej, w ramach wspólnoty mieszkaniowej, wyraża samodzielnie, w świetle wyłącznych ustawowych kompetencji organu wykonawczego oraz organu gospodarującego mieniem komunalnym, wójt gminy. W przypadku przedmiotowej uchwały nie można jej uznać za wyłącznie intencjonalną zgodę Rady Gminy Żórawina, lecz uznać ją należy za przekroczenie kompetencji organu stanowiącego gminy wynikającej z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym z wkroczeniem w ustawowe, wyłączne, nieograniczone jej zgodą, uprawnienia Wójta Gminy Żórawina, działającego jako organ gospodarujący mieniem i właściciel lokalu w ramach wspólnoty mieszkaniowej.

Podstaw prawnych dla działania Rady Gminy Żórawina nie stanowi również przywołany w podstawie prawnej uchwały art. 13 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym „Z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z ustaw, nieruchomości mogą być przedmiotem obrotu. W szczególności nieruchomości mogą być przedmiotem sprzedaży, zamiany i zrzeczenia się, oddania w użytkowanie wieczyste, w najem lub dzierżawę, użyczenia, oddania w trwałe zarząd, a także mogą być obciążane ograniczonymi

prawami rzeczowymi, wnoszone jako wkłady niepieniężne (aporty) do spółek, przekazywane jako wyposażenie tworzonych przedsiębiorstw państwowych oraz jako majątek tworzonych fundacji.”. Jak również art. 3 ust. 7 ustawy o własności lokali, który stanowi, że „W budynkach, w których nastąpiło wyodrębnienie własności co najmniej jednego lokalu i ustalenie wysokości udziałów w nieruchomości wspólnej bez uwzględnienia powierzchni pomieszczeń przynależnych lub w sposób inny niż określony w ust. 3, a przy wyodrębnianiu kolejnych lokali ustalano wysokość udziałów w nieruchomości wspólnej w taki sam sposób, do czasu wyodrębnienia ostatniego lokalu stosuje się zasady obliczania udziału w nieruchomości wspólnej takie, jak przy wyodrębnieniu pierwszego lokalu. Przepisu zdania poprzedzającego nie stosuje się, jeżeli wszyscy właściciele lokali wyodrębnionych i dotychczasowy właściciel nieruchomości dokonają w umowie nowego ustalenia wysokości udziałów w nieruchomości wspólnej.”.

Reasumując, zarówno art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, art. 13 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, jak i art. 3 ust. 7 ustawy o własności lokali, nie przewidują kompetencji do podjęcia przez Radę Gminy Żórawina uchwały w przedmiocie „*udzielenia zgody na zmianę wysokości udziałów w nieruchomości wspólnej*” jako czynności przekraczających czynności zwykłego zarządu w ramach ustanowionej wspólnoty mieszkaniowej. Stosownie do art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym to do zadań organu wykonawczego gminy należy gospodarowanie mieniem komunalnym. Ponadto, zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Wyłączne kompetencje w zakresie czynności gospodarowania nieruchomościami posiada w świetle wskazanych przepisów organ wykonawczy, tu: Wójt Gminy Żórawina. Kompetencji Rady Gminy Żórawina, określonych art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, nie można rozszerzać na inne ustawowe uprawnienia organu wykonawczego.

Mając na uwadze powyższe, w ocenie organu nadzoru uchwała nr XII/91/25 została wydana bez podstawy prawnej do działania dla Rady Gminy Żórawina oraz z naruszeniem zakresu ustawowych kompetencji organu wykonawczego gminy.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Anna Żabska