



WOJEWODA ŁÓDZKI

Łódź, dnia 27 lutego 2026 r.

PNIK-I.4131.73.2026

Rada Miejska w Wieruszowie

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 i 1436)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr I/4/2026 Rady Miejskiej w Wieruszowie z dnia 29 stycznia 2026 r. w sprawie wyrażenia zgody na przyznanie nieruchomości zamiennej tytułem odszkodowania za nieruchomości przejęte pod drogę publiczną.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 stycznia 2026 r. Rada Miejska w Wieruszowie podjęła uchwałę Nr I/4/2026 w sprawie wyrażenia zgody na przyznanie nieruchomości zamiennej tytułem odszkodowania za nieruchomości przejęte pod drogę publiczną.

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

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miejskiej w Wieruszowie zawiadomienia z 9 lutego 2026 r. znak: PNIK-I.4131.73.2026, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Na przedmiotowe zawiadomienie pismem z 16 lutego 2026 r., znak: BO.007.2.2026 Przewodniczący Rady Miejskiej w Wieruszowie złożył 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: 485E8DAF-6415-487D-8D10-857692523E92

Podstawę podjęcia uchwały Nr I/4/2026 Rady Miejskiej w Wieruszowie z dnia 29 stycznia 2026 r. w sprawie wyrażenia zgody na przyznanie nieruchomości zamiennej tytułem odszkodowania za nieruchomości przejęte pod drogę publiczną stanowił art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym zwanej dalej ustawą, art. 131 ust. 1, 2 i 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145 z późn. zm.) zwanej dalej u. g. n. w związku z art. 12 ust. 4f i ust. 5 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 311).

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).

Ponadto art. 12 ust. 4f ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 roku o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 311) stanowi, że odszkodowanie za nieruchomości, o których mowa w ust. 4, przysługuje dotychczasowym właścicielom nieruchomości, użytkownikom wieczystym nieruchomości oraz osobom, którym przysługuje do nieruchomości ograniczone prawo rzeczowe. Do ustalenia wysokości i wypłacenia odszkodowania, o którym mowa w ust. 4a, stosuje się odpowiednio przepisy o gospodarce nieruchomościami, z zastrzeżeniem art. 18 (art. 12 ust. 5 tej ustawy).

Z dyspozycji norm zawartych w powyższych uregulowaniach Rada Miejska w Wieruszowie wywiodła kompetencję do wyrażenia zgody na przyznanie nieruchomości zamiennej tytułem odszkodowania za nieruchomości przejęte pod drogę publiczną.

Należy wskazać, że ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych nie zawiera postanowień w zakresie zasad ustalenia odszkodowania w postaci nieruchomości zamiennej. Przepis art. 12 ust. 5 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych wskazuje na odpowiednie stosownie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Odpowiednie stosowanie, to takie stosowanie, które oznacza możliwość stosowania danego przepisu wprost, z odpowiednimi modyfikacjami bądź w

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/SkrzynkaESP

<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: 485E8DAF-6415-487D-8D10-857692523E92

ogóle. Zakres odesłania uwzględniać winien cel regulacji, do której ma mieć zastosowanie. A zatem w sprawach dotyczących odszkodowań prowadzonych w trybie specustawy, zastosowanie znajdują przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami dotyczące wyłączeń (por. wyrok NSA z dnia 5 lutego 2015 r., sygn. akt. I OSK 1225/13).

W ocenie organu nadzoru, działania Rady Miejskiej w Wieruszowie nie znajdują oparcia w obowiązujących przepisach prawa, bowiem przywołane regulacje nie uzasadniają podjęcia przedmiotowej uchwały. Należy wskazać, że nieruchomość zamienna, o której mowa w w 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 wyłączonej nieruchomości, która w wyniku dokonanego podziału wydzielona została pod drogę publiczną i z mocy prawa 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 tym zakresie.

Następnie trzeba zauważyć, że generalnie gospodarowanie mieniem gminnym, w tym gminnym zasobem nieruchomości ustawodawca powierzył organowi 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.

Dodatkowo organ nadzoru wskazuje, że Rada Miejska w Wieruszowie podjęła w dniu 27 kwietnia 2017 r. uchwałę Nr XXXIX/298/2017 w sprawie określenia zasad nabycia, zbycia i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania. Mając na uwadze treść art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy in fine jedynie „do czasu określenia zasad, wójt (burmistrz, prezydent miasta) może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy”, tym samym należy stwierdzić, że skoro

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.

zostały one określone, to nie ma podstaw, aby Burmistrz Wieruszowa nadal dokonywał wszystkich czynności w zakresie gospodarowania nieruchomościami gminnymi wyłącznie za zgodą rady (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 26 kwietnia 2023r., sygn. akt II SA/GI 305/23 i z dnia 13 lipca 2023 r., sygn. akt II SA/GI 726/23). Z chwilą uchwalenia określonych w ww. przepisach zasad, zgoda rady na dokonanie czynności uregulowanych taką uchwałą nie jest wymagana. Zaktualizuje się w ten sposób wyrażona w art. 30 ust. 2 ustawy kompetencja wójta do gospodarowania mieniem komunalnym (por. wyrok NSA z dnia 3 kwietnia 2012 r., sygn. akt I OSK 9/12, z dnia 1 kwietnia 2022 r., sygn. akt I OSK 103/22).

Zatem organ nadzoru stoi na stanowisku, że Rada Miejska w Wieruszowie nie była uprawniona do wyrażenia zgody na przyznanie nieruchomości zamiennej tytułem odszkodowania za nieruchomości przejęte pod drogę publiczną, 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 Miejską w Wieruszowie 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 oraz art. 12 ust. 5 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych w związku z art. 131 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami i wkracza w kompetencje Burmistrza Wieruszowa 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).

Reasumując uchwała Nr I/4/2026 Rady Miejskiej w Wieruszowie z dnia 29 stycznia 2026 r. w sprawie wyrażenia zgody na przyznanie nieruchomości zamiennej tytułem odszkodowania za nieruchomości przejęte pod drogę publiczną w istotny sposób narusza prawo tj.: art. 18 ust.2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 12 ust. 5 ustawy o szczególnych zasadach

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/SkrzynkaESP

<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: 485E8DAF-6415-487D-8D10-857692523E92

przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych 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:

Burmistrz Wieruszowa

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: 485E8DAF-6415-487D-8D10-857692523E92