Elektronicznie podpisany przez:
Dorota Helena Ryl
dnia 26 października 2026 r.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Łódź, dnia 26 października 2026 r.

PNIK-I.4131.827.2026

Rada Gminy Głowno

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, poz. 912)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVIII/173/26 Rady Gminy Głowno z dnia 23 września 2026 r. w sprawie wyrażenia zgody na nabycie nieruchomości w Lubiankowie.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 września 2026 r. Rada Gminy Głowno podjęła uchwałę Nr XXVIII/173/26 w sprawie wyrażenia zgody na nabycie nieruchomości w Lubiankowie. Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru w dniu 30 września 2026 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Głowno zawiadomienia z dnia 5 października 2026 r. znak: PNIK-I.4131.827.2026, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenie.

Pismem z dnia 9 października 2026 r. znak: FB.0711.26.2026 Przewodniczący Rady Gminy Głowno poinformował, że po zapoznaniu się z argumentacją przedstawioną przez organ nadzoru Rada Gminy Głowno podziela jego stanowisko dotyczące kompetencji organu wykonawczego.

Mimo powyższego oświadczenia organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, z uwagi na wiążący go trzydziestodniowy termin do wydania stosownego aktu nadzoru, a tym samym wyeliminowanie z obrotu prawnego uchwały niezgodnej z prawem.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Uchwała Nr XXVIII/173/26 Rady Gminy Głowno z dnia 23 września 2026 r. w sprawie wyrażenia zgody na nabycie nieruchomości w Lubiankowie podjęta została na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, zwanej dalej u.s.g. Przepis ten stanowi, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy,

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.

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.

Stosownie do treści art. 30 ust. 1 u.s.g. – wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania określone przepisami prawa. Z art. 30 ust. 2 pkt 3 wynika natomiast, że do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym. Podobne uregulowania zawiera też ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2026 r., poz. 399 z późn. zm.), zwana dalej u.g.n., która w art. 25 ust. 1 wskazuje, że gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Z powyższych przepisów wynika zatem, że bieżące gospodarowanie nieruchomościami gminnymi należy do organu wykonawczego gminy.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 4 grudnia 2008 r., sygn. akt I SA/Wa 1406/08: „"Mienie" jest pojęciem zbiorczym dla ogółu podmiotowych praw majątkowych (por. Małgorzata Bednarek, "Mienie", komentarz do KC, wyd. Zakamycze 1997 r., str. 27). Gospodarowanie mieniem komunalnym jest sformułowaniem bardzo szerokim, które pozwala wójtowi na samodzielne działanie i podejmowanie wszystkich koniecznych decyzji gospodarczych co do mienia gminy, bez uzyskiwania zgody, czy też opinii rady gminy, z wyjątkiem spraw, które zostały zastrzeżone wyraźnie do kompetencji rady gminy, a wymienionych w art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminy.” Pojęcie „gospodarowanie mieniem komunalnym" należy zatem rozumieć, jako ogół czynności faktycznych i prawnych, które składają się na zarządzanie, dysponowanie i zajmowanie się mieniem w formach prawem dopuszczalnych.

Norma art. 25 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi, że gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości polega w szczególności na wykonywaniu czynności, o których mowa w art. 23 ust. 1, a więc m.in. na zbywaniu i nabywaniu nieruchomości wchodzących w skład zasobu.

W wyroku z dnia 7 października 2004 r., sygn. akt II SA 3144/03 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie orzekł, że wskazany 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 (burmistrz albo prezydent miasta) 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. Podobne stanowisko zaprezentował również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 6 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Ol 1092/12.

W tym miejscu warto podkreślić, że treść przepisu art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g., w zakresie odnoszącym się do niniejszej sprawy wskazuje, iż do wyłącznej właściwości rady gminy należy

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.

podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy – jednakże tych tylko, które przekraczają zakres zwykłego zarządu. Gospodarowanie mieniem komunalnym powierzone organowi wykonawczemu odnosi się zatem do jego zarządzania (dysponowania) w granicach zwykłego zarządu, natomiast w zakresie przekraczającym granice zwykłego zarządu właściwa jest rada gminy (zob. Klat-Górska Elżbieta (red.), Gospodarka nieruchomościami. Komentarz, wyd. II; opub.: LEX/el. 2026).

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 kwietnia 2002 r., sygn. akt II SA/Wr 2965/01 orzekł: „Gospodarowanie mieniem komunalnym" oznacza rozporządzanie pewnym zasobem w ten sposób, iż przez działanie gospodarującego z zasobu tego nie tylko wychodzą pewne składniki, ale również inne wchodzą do niego. Zwiększanie gminnego zasobu nieruchomości przez nabywanie nowych nieruchomości mieści się niewątpliwie w pojęciu gospodarowania tym zasobem. Czynność prawna polegająca na nieodpłatnym przysporzeniu nieruchomości i niepociągająca za sobą właściwie żadnych obciążeń ani strat dla gminy nie wykracza poza zakres zwykłego zarządu i kompetencje do jej podjęcia ma wójt (burmistrz lub prezydent miasta), nie zaś rada gminy. Dalej Sąd wskazał, że w tej sytuacji czynność polegająca na nieodpłatnym przejęciu nieruchomości nie wykracza poza zakres zwykłego zarządu i w związku z tym dokonanie jej, zgodnie z treścią art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a w związku z art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g. oraz art. 25 ust. 1 u.g.n., pozostaje w kompetencji wójta (burmistrza albo prezydenta miasta). Skoro więc kompetencje do podjęcia uchwały w powyższym przedmiocie zostały w powołanych wyżej przepisach zastrzeżone dla organu wykonawczego gminy, to podjęcie jej przez radę gminy narusza przepisy wyznaczające kompetencje do podejmowania tej treści aktów, które to naruszenie jako istotne skutkuje nieważnością uchwały organu gminy.

Stosownie zatem do obowiązującego orzecznictwa sądowego oraz doktryny przyjąć należy, że czynność prawna polegająca na nabyciu przez gminę nieruchomości w drodze darowizny, w przypadku kiedy nabycie takie nie wiąże się nie tylko z jakąkolwiek odpłatnością, ale także z zaciągnięciem innych zobowiązań, stanowi czynność, która nie wykracza poza granice zwykłego zarządu. W takiej sytuacji kompetencje w zakresie przyjęcia przez gminę darowizny przysługują wyłącznie wójtowi, jako organowi wykonawczemu gminy (zob. też wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 maja 2008 r., sygn. akt II SA/Ol 144/08).

Biorąc pod uwagę powyższe należy zwrócić uwagę na pismo z dnia 9 października 2026 r. znak: FB.0711.26.2026, w którym Przewodniczący Rady Gminy Głowno poinformował, że nieruchomość położona w miejscowości Lubianków, oznaczona jako działka ewidencyjna nr 278/2 o powierzchni 0,0136 ha nie jest w żaden sposób obciążona – w szczególności nie została na niej ustanowiona hipoteka ani inne ograniczone prawo rzeczowe. Okoliczność ta potwierdza jednoznacznie, że czynność polegająca na nabyciu przedmiotowej nieruchomości, która stanowi nieruchomość niezabudowaną, przez Gminę Głowno w drodze darowizny mieści się w granicach zwykłego zarządu. Podjęcie przez Radę Gminy Głowno uchwały Nr XXVIII/173/26 wkracza więc w kompetencje przypisane ustawowo Wójtowi Gminy Głowno. Oznacza to również, że ww. uchwała

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.

jest zbędna, bowiem wójt posiada wystarczające umocowanie prawne do dokonania nabycia nieruchomości w drodze darowizny samodzielnie – tj. bez zgody rady.

W tym miejscu przypomnieć trzeba, że każdy z organów gminy wyposażony został przez ustawodawcę w określoną sferę kompetencji. Jeżeli przepisy powszechnie obowiązujące wyraźnie nie przewidują innych zasad współpracy pomiędzy radą gminy, a wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta), to każdy z tych organów, na zasadzie wyłączności, uprawniony jest do regulowania materii ustawowo dla niego zastrzeżonej. Znaczy to, że zarówno organ stanowiący, jak i organ wykonawczy zobowiązany jest do przestrzegania z urzędu granic swojej właściwości i nie może wkraczać w kwestie zastrzeżone dla innego organu. Podjęcie przez organ stanowiący rozstrzygnięć, które ustawowo zastrzeżone są do sfery wykonawczej, stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze (art. 169 ust. 1 Konstytucji RP). Stanowisko takie prezentują następujące wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 7 października 2008 r., sygn. akt I OSK 856/08 oraz z dnia 29 listopada 2016 r., sygn. akt II OSK 1160/16.

Reasumując, uchwała Nr XXVIII/173/26 Rady Gminy Głowno z dnia 23 września 2026 r. w sprawie wyrażenia zgody na nabycie nieruchomości w Lubiankowie, w sposób istotny narusza przepisy prawa tj. art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a i art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 25 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, co wymaga stwierdzenia jej nieważności w całości.

W związku z tym wydanie niniejszego rozstrzygnięcia stało się konieczne i należało orzec jak w sentencji.

Stosownie do art. 91 ust. 1 u.s.g. 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.

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 Głowno

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.