



Znak: P-1.4131.167.2025.KN
Szczecin, 30 kwietnia 2025 r.

Rada Gminy Wałcz

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, poz. 1572, poz. 1907, poz. 1940).

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XII/113/2025 Rady Gminy Wałcz z dnia 27 marca 2025 r. w sprawie przyjęcia darowizny na rzecz Gminy Wałcz.

Uzasadnienie

W dniu 27 marca 2025 r. Rada Gminy Wałcz podjęła uchwałę Nr XII/113/2025 w sprawie przyjęcia darowizny na rzecz Gminy Wałcz.

Akt ten wpłynął do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie w dniu 3 kwietnia 2025 r.

W pierwszej kolejności wyjaśnienia wymaga, że organy gminy, podobnie jak każdy organ władzy publicznej, są zobowiązane do działania na podstawie i w granicach prawa, o czym stanowi zasada legalizmu wyrażona w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹. Powyższy przepis zawiera normę zakazującą domniemania kompetencji organu samorządu terytorialnego i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie. Realizując kompetencję, organ uwzględnia treść normy upoważniającej i nie może poszukiwać analogii w przepisach prawa odnoszących się do innych czy nawet podobnych regulacji w ramach przyznanych mu przez ustawodawcę kompetencji².

W związku z tym, podjęcie uchwały przez radę gminy, która nie znajduje wyraźnego oparcia w przepisach powszechnie obowiązujących, uznać należy za naruszenie prawa. Zgodnie z ugruntowanymi poglądami orzecznictwa sądowoadministracyjnego, a także doktryny, istotne naruszenie przepisów prawa występuje wtedy, gdy dany akt został wydany bez podstawy prawnej bądź z naruszeniem granic delegacji ustawowej, uchybia

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

² Por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 23 lipca 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 203/21.

przepisom prawa ustrojowego, a także prawa materialnego oraz przepisom regulującym procedurę jego wydania³.

Zatem, akt prawny uchwalany przez radę gminy musi po pierwsze znajdować oparcie w przepisach prawa, ponadto, jego treść winna odpowiadać ściśle wyznaczonym granicom kompetencji wynikającym z tych przepisów.

Ocena zgodności z prawem uchwały Nr XII/113/2025 została dokonana z uwzględnieniem wszystkich powyższych aspektów.

W § 1 uchwały Nr XII/113/2025 Rada postanowiła, że wyraża się zgodę na przyjęcie *darowizny pieniężnej w wysokości 150000,00 zł (...) od Ochotniczej Straży Pożarnej w Szwecji*.

Zdaniem organu nadzoru brak jest przepisu prawa, który przyznaje radzie gminy uprawnienie do podjęcia uchwały w sprawie wyrażenia zgody na przyjęcie darowizny pieniężnej. Nie zawierają tego rodzaju upoważnienia powołane w podstawie prawnej tego aktu przepisy – art. 18 ust. 1 i ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, art. 4 pkt 1 lit. f ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁴.

Zgodnie z tymi regulacjami *Do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej* (art. 18 ust. 1). *Do wyłącznej właściwości rady gminy należą:*

stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy (art. 18 ust. 2 pkt 15). *Źródłami dochodów własnych gminy są wpływy z podatków od spadków i darowizn* (art. 4 pkt 1 lit. f).

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny⁵ normę zawartą w art. 7 Konstytucji RP należy odczytywać jako zakaz domniemywania kompetencji organu, a więc nakaz, dyrektywę „interpretacji przepisów kompetencyjnych w sposób ścisły i z odrzuceniem w odniesieniu do organów władzy publicznej zasady: co nie jest zakazane, jest dozwolone”. A zatem, rada gminy jako organ administracji publicznej, chcąc podjąć jakieś działanie, musi znaleźć normę prawną wyraźnie zezwalającą na takie działanie, która określa kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając tym samym granice jej aktywności. W myśl konstytucyjnej zasady legalizmu, czynność organu samorządu terytorialnego w sytuacji, gdy brak jest normy ustawowej konkretnie i wprost upoważniającej go do jej podjęcia, musi nieuchronnie prowadzić do wniosku, że działanie to jest oczywiście sprzeczne z prawem, albowiem nie znajduje umocowania prawnego. W ugruntowanym orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się nielegalność uchwał i innych aktów jednostek samorządu terytorialnego, które wykraczają poza zadania powierzone im w ustawie i to niezależnie od jego normatywnego, czy pozanormatywnego charakteru. I tak, na ograniczony zakres ustawowych kompetencji rady gminy i brak jej umocowania do podejmowania uchwał w dowolnym przedmiocie wskazał Naczelny Sąd Administracyjny⁶, podnosząc, że *art. 18 ust. 1 u.s.g. (...) ustala zakres i przedmiot stanowiących kompetencji rady gminy. Formułuje on zasadę domniemania właściwości rady przekazując do jej rozstrzygnięcia wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. (...) norma kompetencyjna zawarta w omawianym przepisie określa jedynie ogólną właściwość przedmiotową rady gminy we wszystkich sprawach pozostających w zakresie jej działania, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. (...) Wynika z tego, że art. 18 ust. 1 u.s.g. daje*

³ Por. wyroki NSA: z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97 oraz z dnia 26 września 2005 r., sygn. akt IV SA/Wa 821/05.

⁴ Ustawa z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2024 r., poz. 1572 z późn. zm.).

⁵ Wyrok z dnia 27 maja 2002 r., sygn. akt K 20/01(OTK-A 2002 r., z. 3, poz. 34).

⁶ Wyrok z dnia 28 kwietnia 2011 r., sygn. akt: II OSK 269/11.

podstawę do podjęcia uchwały przez radę gminy tylko wówczas, gdy istnieje konkretny przepis prawa materialnego zobowiązujący do wydania takiej uchwały lub sprawa dotyczy materii niemającej charakteru normatywnego. Przepis ten - zdaniem Sądu - *upoważnia radę gminy do podejmowania działań niewładczych np. o charakterze programowym, intencyjnym, pozostających w granicach zadań gminy przewidzianych w przepisach prawa*. A zatem, każda czynność organu jednostki samorządu terytorialnego musi się mieścić w ramach jego ustawowo określonego zakresu działania, według przypisywanej mu z mocy prawa właściwości. Natomiast art. 18 ust. 2 pkt. 15 ustawy o samorządzie gminnym odwołuje się do stanowienia w innych sprawach zastrzeżonych do kompetencji rady gminy. Żaden przepis szczególny nie przyznaje kompetencji organowi stanowiącemu gminy do wyrażania zgody na przyjęcie darowizny na rzecz gminy. Również przywołany jako podstawa prawna do podjęcia uchwały Nr XII/113/2025 art. 4 pkt 1 lit. f ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego nie stanowi podstawy prawnej do podjęcia tego aktu, bowiem wymieniona regulacja wskazuje, że źródłem dochodów własnych gminy są wpływy z podatków od spadków i darowizn. Wskazany przepis wymienia jedno ze źródeł dochodów, czyli dochód pochodzący z uiszczonych należności publicznoprawnych w podatku od spadków i darowizn.

Z ogólnej zasady wyrażonej w art. 31 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że wójt kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz.

Prowadzenie spraw gminy, podobnie jak np. prowadzenie spraw spółki, odnosi się do sfery stosunków wewnętrznych. Obejmuje akty zarządzania i kierowania, które są niezbędne dla funkcjonowania gminy i realizowania jej zadań. Prawo reprezentowania natomiast oznacza kompetencję do dokonywania w imieniu gminy czynności prawnych wobec osób trzecich ze skutkiem dla gminy (np. w postaci nabycia prawa lub zaciągnięcia zobowiązania⁷).

Ustawa o samorządzie gminnym nie określa zakresu przysługującej organowi wykonawczemu reprezentacji. W tej sytuacji należy przyjąć, że chodzi o reprezentację gminy zarówno w sferze publicznoprawnej (ustrojowej), jak i cywilnoprawnej, a w obrębie tej ostatniej uznać trzeba, że prawo to rozciąga się i na czynności sądowe, i pozasądowe, obejmuje więc wszelkie działania związane ze składaniem oświadczeń woli, w szczególności zawieranie i rozwiązywanie umów.

Z treści z art. 888 § 1 ustawy Kodeks cywilny⁸, wynika, że *Przez umowę darowizny darczyńca zobowiązuje się do bezpłatnego świadczenia na rzecz obdarowanego kosztem swego majątku*. Zatem niewątpliwie, dla dokonania skutecznej czynności zawarcia umowy darowizny konieczne są dwie strony umowy - darczyńca i obdarowany.

W myśl natomiast art. 890 tego aktu oświadczenie darczyńcy powinno być złożone w formie aktu notarialnego. Jednakże umowa darowizny zawarta bez zachowania tej formy staje się ważna, jeżeli przyręczone świadczenie zostało spełnione.

Oświadczenie obdarowanego w zakresie przyjęcia darowizny zasadniczo może być złożone w dowolnej formie, ale pod warunkiem, że składa je organ uprawniony do reprezentowania gminy w stosunkach cywilnoprawnych.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, wskazać należy, że w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Wałcz nie posiada uprawnienia do wyrażenia zgody na przyjęcie darowizny. Taka bowiem decyzja, która odnosi się do nabycia mienia ruchomego, jakim niewątpliwie jest kwota 150000,00 zł, podjęta może być wyłącznie przez organ wykonawczy, a dodatkowo w sposób samodzielny.

⁷ Por. S. Sołtysiński, A. Szajkowski, J. Szwaja: Kodeks handlowy. Komentarz, t. I, s. 601 i n.

⁸ Ustawa z dnia 23 sierpnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024 r., poz. 1061 z późn. zm.).

Mając na uwadze powyższe, stwierdzić należy, że Rada Gminy Wałcz nie była upoważniona do podjęcia uchwały Nr XII/113/2025 w sprawie przyjęcia darowizny na rzecz Gminy Wałcz.

Uwzględniając przedstawioną w niniejszym rozstrzygnięciu argumentację, wobec naruszenia art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 18, art. 31 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XII/113/2025 Rady Gminy Wałcz z dnia 27 marca 2025 r. w sprawie przyjęcia darowizny na rzecz Gminy Wałcz, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia przedmiotowego rozstrzygnięcia. Zgodnie z art. 92 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.

Z upoważnienia

Wojewody Zachodniopomorskiego

Wicewojewoda Zachodniopomorski

II Wicewojewoda Zachodniopomorski

Dawid Krystek