



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 14 września 2025 r.

WP-R.4131.18.2025

Rada Gminy Wolanów

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2025, poz. 1153)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVI/107/2025 Rady Gminy Wolanów z dnia 20 sierpnia 2025 r. w sprawie *ustanowienia służebności przechodu i przejazdu przez grunt stanowiący własność osoby fizycznej, położony w obrębie Wolanów.*

Uzasadnienie

Rada Gminy Wolanów podjęła w dniu 20 sierpnia 2025 r. uchwałę Nr XVI/107/2025 w sprawie *ustanowienia służebności przechodu i przejazdu przez grunt stanowiący własność osoby fizycznej, położony w obrębie Wolanów.*

Uchwałę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*, art. 13 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. 285 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny* (Dz. U. z 2024 r. poz. 1061, ze zm.).

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 26 sierpnia 2025 r. i z urzędu została poddana kontroli legalności. Analiza treści uchwały wykazała, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa, w związku z powyższym organ nadzoru 4 września 2025 r. wszczął postępowanie nadzorcze.

Na wstępie należy wskazać, że zgodnie z treścią art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy *o samorządzie gminnym*, do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał 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.

Wskazany przepis dotyczy nieruchomości gminnych. W doktrynie wskazuje się, że: *brakuje podstaw prawnych do podjęcia przez radę gminy uchwał w sprawach, o których mowa w komentowanym przepisie, wobec nieruchomości, które nie stanowią nieruchomości gminnych* (M. Augustyniak, T. Moll [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. III, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, art. 18).

Tymczasem, w § 1 przedmiotowej uchwały Rada Gminy wyraziła zgodę na ustanowienie na nieruchomości stanowiącej własność osoby fizycznej odpłatnej służebności gruntowej na rzecz Gminy Wolanów oraz kaźdoczesnego właściciela działek nr 37/1 i 37/2. Zgodnie z § 2 uchwały, służebność miałyby polegać na prawie przechodu i przejazdu. Zatem podjęta uchwała w sposób istotny narusza art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym poprzez przyjęcie, że Rada Gminy ma prawo wyrażenia zgody na ustanowienie służebności przechodu i przejazdu na nieruchomości, która nie stanowi własności gminy.

Jednocześnie zapisy uchwały naruszają przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Przepis art. 10 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami ogranicza zakres działania regulacji działu II tejże ustawy do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego – gmin, powiatów i samorządów województw. Natomiast przepis art. 10 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami rozszerza ten zakres także na nieruchomości stanowiące własność związków jednostek samorządu terytorialnego.

Regulacje we wszystkich tych sprawach, które zawarte są w dziale II, mogą być stosowane wyłącznie do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność jednostek samorządu terytorialnego bądź ich związków (do tych ostatnich, jak stanowi art. 10 ust. 2 u.g.n. – odpowiednio). Nie można ich stosować do nieruchomości stanowiących własność innych podmiotów, choćby były to podmioty publiczne i nawet jeśli podmioty te pełnią funkcje w administracji publicznej (E. Bończak-Kucharczyk [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2025, art. 10).

Z tego względu, art. 13 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, wskazany w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały, ma zastosowanie jedynie do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, co oznacza,

że nie może stanowić podstawy prawnej do podjęcia uchwały, której przedmiotem jest nieruchomości stanowiąca własność innych podmiotów.

Konkludując, w świetle przytoczonych w podstawie prawnej przepisów, kwestionowana uchwała powinna dotyczyć wyłącznie nieruchomości gminnych. Tymczasem, nieruchomości wskazana w uchwale stanowi własność osoby fizycznej. Tym samym Rada przekroczyła zakres swojej kompetencji, bo zgoda na obciążenie nieruchomości służebnością gruntową nie dotyczyła mienia gminnego.

W związku z powyższym stwierdzić należy, iż uchwała Nr XVI/107/2025 podjęta została bez podstawy prawnej i z przekroczeniem upoważnienia ustawowego.

Art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdza: *Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia.* Zgodnie ze stanowiskiem orzecznictwa i doktryny prawa istotnym naruszeniem jest nieprawidłowość oczywista i bezpośrednia, która prowadzi do takich skutków, które nie mogą być zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Do istotnych naruszeń zalicza się między innymi: podjęcie aktu bez podstawy prawnej, podjęcie aktu na podstawie normy prawnej uznanej za niekonstytucyjną, powtarzanie w akcie normatywnym treści przepisów ustawowych, brak pełnej realizacji zakresu ustawowego upoważnienia, podjęcie unormowań trudnych do jednoznacznego odczytania i interpretacji (*vide*: G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Lex 2012, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2018).

Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności faktyczne i prawne Wojewoda Mazowiecki stwierdza, że uchwała Rada Gminy Wolanów Nr XVI/107/2025 istotnie narusza prawo i jako sprzeczna z prawem, jest w całości nieważna.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze, z dniem jego doręczenia, wstrzymuje wykonanie uchwały w całości, z mocy prawa.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/