

**Marian Jabłoński**  
**Radny Gminy Mosina**

Daszewice , dnia 21 czerwca 2011 r.

Rada Miejska w Mosinie

Wpł. dnia ..22.06.2011.....r.

Nr sprawy ..102.0003.160..2011

**Pani**  
**Zofia Springer**  
**Burmistrz Gminy Mosina**

Szanowna Pani Burmistrze,

Nawiązując do udzielonej mi odpowiedzi z 12 sierpnia 2010 r. , znak: GG.EK.0717-20/10, na zapytanie w sprawie gruntu stanowiącego własność Gminy Mosina położonego na terenie wsi Rogalin, przedkładam opinię prawną Biura Analiz Sejmowych, dotyczącą praw sołectw do korzystania z mienia, z uprzejmą prośbą o ponowne odniesienie się do poruszonego przeze mnie problemu z uwzględnieniem treści załączonej opinii.

Załącznik:1.

Z poważaniem  
Marian Jabłoński

Warszawa, dnia 23 maja 2011 r.

BAS-WAL-1021/11

Pan Poseł  
Stanisław Stec  
Klub Poselski SLD

**Opinia prawna**  
**dotycząca praw sołectw do korzystania z mienia**

**I. Tezy opinii**

1. Sołectwo korzysta z mienia komunalnego oraz rozporządza dochodami z tego źródła w zakresie określonym w statucie.
2. Statut ustala również zakres czynności dokonywanych samodzielnie przez sołectwo w zakresie przysługującego mu mienia
3. Rada gminy nie może uszczuplić dotychczasowych praw sołectw do korzystania z mienia bez zgody zebrania wiejskiego.

**II. Przedmiot opinii**

Zlecenie Pana Posła dotyczy praw sołectw do korzystania z mienia.

Sformułowane zostały pytania dotyczące możliwości ich ograniczenia bez zgody zebrania wiejskiego. Wskazano, że przed drugą wojną światową w wielu wsiach były ziemie sołeckie, które przydzielano do użytkowania sołtysowi, jako rodzaj rekompensaty za pracę na rzecz wspólnoty wiejskiej (tzw. sołtysówki). Po komunalizacji właścicielem tych gruntów stały się gmin. Zdarza się, że podejmują

one decyzje o sprzedaży przedmiotowych gruntów bez opinii zebrania wiejskiego. W związku z tym, Pan Poseł prosi o wskazanie jakie kwestie decydują przy ustalaniu praw sołectw do korzystania z mienia: czy jest to wpis w księdze wieczystej wskazujący sołectwo jako właściciela, czy fakt użytkowania w przeszłości gruntu przez sołtysa, czy pierwotne przeznaczenie gruntu. Wskazano, że dwie ostatnie okoliczności z uwagi na upływ czasu mogą być trudne do stwierdzenia.

### III Uzasadnienie prawne tez opinii

Dla rozstrzygnięcia przedstawionych wątpliwości konieczne jest odwołanie się do regulacji zawartych w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>1</sup>.

I tak, zgodnie z jej art. 48 ust. 2 *rada gminy nie może uszczuplić dotychczasowych praw sołectw do korzystania z mienia bez zgody zebrania wiejskiego.*

Na wstępie należy wskazać, że sołectwa to jednostka pomocnicza gminy, która może zostać utworzona przez radę gminy, w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy (art. 5 ust. 2 ustawy).

Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu jednostki te mają własne, odrębne od statutu gminy statuty<sup>2</sup>. Określają one organizację i zakres ich działania oraz jednostek niższego rzędu wchodzących ewentualnie w skład sołectwa a także własne władze uchwałodawcze i wykonawcze. Na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym – sołtys, działalność którego wspomaga rada sołecka.

W literaturze prawa samorządowego oraz w orzecznictwie sądowym dominuje pogląd odmawiający jednostkom pomocniczym podmiotowości cywilnoprawnej<sup>3</sup>. W wyroku z 26 marca 1992 r. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że jednostki pomocnicze nie mogą występować w stosunkach cywilnoprawnych jako odrębny od

---

<sup>1</sup> Tekst jednolity Dz. U. z2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

<sup>2</sup> A. Szewc, G. Jyż i Z. Pławecki *Samorząd Gminny. Komentarz*. Dom Wydawniczy ABC. Warszawa 2005, str. 65.

<sup>3</sup> Op. cit. str. 65.

gminy podmiot prawny, ich organy nie są umocowane i nie mogą być upoważnione w statucie do zawierania w imieniu tych jednostek umów i zaciągania zobowiązań<sup>4</sup>.

Brak odrębnej od gminy podmiotowości cywilnoprawnej uniemożliwia sołectwu występowanie w obrocie prawnym w charakterze niezależnego od gminy podmiotu<sup>5</sup>. *Tym samym jednostka pomocnicza gminy nie jest podmiotem prawa cywilnego, a jej występowanie w obrocie (...) będzie mieć miejsce tylko w ramach struktury gminy jako osoby prawnej*<sup>6</sup>.

Korzystanie z mienia, o którym mowa w zapytaniu obejmuje czynności faktyczne, to jest używanie mienia dla zaspokojenia własnych potrzeb, w tym pobieranie pożytków i innych przychodów, jakie dane mienie przynosi. Są to również czynności prawne, a więc zawieranie umów najmu lub dzierżawy czy innych stosunków obligacyjnych<sup>7</sup>. Nie oznacza to jednak, jak wskazują komentatorzy, że korzystanie z mienia komunalnego daje jednostkom pomocniczym pełną podmiotowość cywilnoprawną, z żadnej bowiem normy prawnej nie wynika, że mają odrębną od gminy zdolność do czynności prawnej<sup>8</sup>.

Wyrazem powyższego jest regulacja art. 18 ust. 2 pkt 7 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którą do wyłącznej właściwości rady gminy należy *ustalanie zakresu działania jednostek pomocniczych, zasad przekazywania im składników mienia do korzystania oraz zasad przekazywania środków budżetowych na realizację zadań przez te jednostki*.

Przepis art. 48 ust. 2 ustawy, o którym mowa w zapytaniu stanowi *lex specialis* do art. 18 ust. 2 pkt 7. Wynika z niego szczególny status sołectw, jako jednostek po części autonomicznych i niezależnych od rady gminy<sup>9</sup>. Zdaniem Komentatora istnieje pewna sfera kompetencji przyznanych sołectwom, których gmina nie może naruszać.

<sup>4</sup> SAWr 300/92, Wspólnota 1992, Nr 33, str. 21.

<sup>5</sup> M. Augustyniak *Status prawny jednostki pomocniczej w sferze prawa prywatnego* Admin.2008. 3.72.

<sup>6</sup> Op. cit. teza nr 2.

<sup>7</sup> M. Augustyniak, R. Cybulska, B. Dolnicki (red), J. Gumińska-Pawlic, J. Jagoda, A. Jachymczyk, C. Marzysz, A. Matan, T. Moll i A. Wierzbicka *ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*. ABC, 2010, komentarz do art. 48 ustawy.

<sup>8</sup> Por. powołany wyżej wyrok NSA z 26 maja 1992 r. oraz uchwałę RIO w Rzeszowie z dnia 6 listopada 1995 r. (nr XXXI/1393/95, FK 1996, nr 3, s. 19), która stanowi, że dochody z tytułu podatku rolnego i podatku od nieruchomości nie są dochodami z mienia komunalnego, które mogłyby być przekazane do dyspozycji sołectw.

<sup>9</sup> A. Agopszowicz *Zarys prawa samorządu terytorialnego* Katowice 1991, s. 32

Konstrukcja omawianego przepisu ustawy zakłada, że skoro sołectwo miało swoje dotychczasowe prawa do korzystania z mienia to prawa te mogą być przez gminę zmienione (uszczuplone) tylko za zgodą zebrania wiejskiego<sup>10</sup>.

Zdaniem Komentatora, przepis ten dotyczy sytuacji, w której na terenie danej gminy istniały przed 27 maja 1990 r. (czyli datą wejścia w życie ustawy o samorządzie terytorialnym) sołectwa i przysługiwały im pewne prawa, na przykład mienie. Można więc sądzić, że intencją twórców przedmiotowego przepisu było utrzymanie części uprawnień na rzecz sołectw, jeżeli posiadały one mienie przed wymienioną datą. Mienie to stało się z mocy prawa mieniem gminnym, ale jednocześnie z tym nabyciem sołectwo otrzymało prawo do wykonywania w imieniu gminy praw przysługujących sołectwu stosownie do stanu sprzed daty komunalizacji. Przepis art. 48 ust. 2 ma więc na celu - jak czytamy w Komentarzu - zachowanie na rzecz sołectw możliwości wykonywania dotychczasowych praw (a więc istniejących do 27 maja 1990 r.), ale tylko w takim zakresie, w jakim dają się one pogodzić z prawem własności gminy. Sołectwo nie może więc na przykład mieć tych uprawnień, które powodowałyby możliwość skutecznego dysponowania składnikiem mienia na rzecz osoby trzeciej. Dlatego wyłączone jest prawo do rozporządzania daną rzeczą<sup>11</sup>.

W konsekwencji, rada gminy, podejmując uchwałę na mocy art. 18 ust. 2 pkt 7 ustawy o samorządzie gminnym w zakresie ustalania zasad przekazywania mienia do korzystania sołectwu, nie może uszczuplić praw sołectw, chyba że wyrazi na to zgodę zebranie wiejskie<sup>12</sup>.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 stycznia 1995 r.<sup>13</sup> rozstrzygnął, że brak zgody zebrania wiejskiego w takiej sprawie skutkuje nieważnością uchwały. Przez zebranie wiejskie należy rozumieć organ sołectwa, a więc zgoda powinna być wyrażona w formie uchwały, zgodnie z procedurą uchwałodawczą przewidzianą w statucie sołectwa.

---

<sup>10</sup> K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, P. Dobosz, W. Kisiel, P. Kryczko, M. Mączyński, S. Płażek pod redakcją P. Chmielnickiego *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*. LexisNexis, Warszawa, 2010 r. s. 539.

<sup>11</sup> Op. cit. str. 540.

<sup>12</sup> A. Agopszowicz, Z. Gilowska *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym*, Warszawa, 1999, s. 326 i następane.

<sup>13</sup> SA/Wr 411/94, Glosa 1995, nr 9, s. 29.

W świetle powyższego, zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym sołectwo korzysta z mienia komunalnego oraz rozporządza dochodami z tego źródła, w zakresie określonym w statucie, który również ustala zakres czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostkę pomocniczą odnośnie do przysługującego jej mienia a rada gminy nie może uszczuplić dotychczasowych praw sołectw do korzystania z mienia bez zgody zebrania wiejskiego.

Autor:

**Małgorzata Szczypińska-Grabarczyk**

radca prawny

w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Dyrektor Biura Analiz Sejmowych

Michał Królikowski

Deskryptory Bazy REX: mienie komunalne, sołectwo.

PRZEWODNICZĄCY  
RADY MIEJSKIEJ W MOSINIE  
Pl. 20 Października 1  
62-050 Mosina  
tel./fax 061 8132-611

**BR.0003.160.2011**

Mosina, dnia 22 czerwca 2011 r.



**Pani**  
**Zofia Springer**  
**Burmistrz Gminy Mosina**

W załączeniu przekazuję kserokopię wniosku radnego Mariana Jabłońskiego w sprawie gruntu stanowiącego własność Gminy Mosina położonego na terenie wsi Rogalin.

Z Zgrup. Przewodniczącego  
Rady Miejskiej

Do wiadomości:

Pan  
Marian Jabłoński  
Radny Rady Miejskiej  
w Mosinie