

**UCHWAŁA NR /III/22/2024**  
**RADY GMINY PIONKI**  
**z dnia 24 czerwca 2024 r.**

**w sprawie wniosku mieszkańców miejscowości Działki Suskowolskie dotyczącego wyrażenia zgody na przyjęcie przez Gminę darowizny w postaci nieruchomości**

Na podstawie art. 223, art. 244 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572) uchwała się, co następuje:

§ 1. Po rozpoznaniu wniosku z dnia 26 lutego 2024 r. (wpływ do Rady Gminy Pionki 28 lutego 2024 r.) złożonego przez mieszkańców miejscowości Działki Suskowolskie dotyczącego wyrażenia zgody na przyjęcie przez Gminę darowizny w postaci nieruchomości, tj. działek o numerach 142/72, 142/73, 142/45, 142/50, 142/66, 142/68, 142/70, położonych w miejscowości Działki Suskowolskie, Gmina Pionki, na cel publiczny, tj. drogę gminną – uznaje się wniosek za bezzasadny z przyczyn szczegółowo wskazanych w uzasadnieniu, stanowiącym załącznik do niniejszej uchwały.

§ 2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

**PRZEWODNICZĄCY**  
**RADY GMINY PIONKI**  
*Katarzyna Mróz*  
**Katarzyna Mróz**

## UZASADNIENIE

W dniu 28 lutego 2024 r. mieszkańcy miejscowości Działki Suskowolskie złożyli do Rady Gminy Pionki kolejny wniosek dotyczący wyrażenia zgody na przyjęcie przez Gminę darowizny w postaci nieruchomości, tj. działek o numerach 142/72, 142/73, 142/45, 142/50, 142/66, 142/68, 142/70, położonych w miejscowości Działki Suskowolskie, Gmina Pionki, na cel publiczny, tj. drogę gminną.

W uzasadnieniu wniosku mieszkańcy powołali dotychczasowe argumenty, jak również nowe, które w ich ocenie przemawiają za pozytywnym rozpatrzeniem sprawy.

Mianowicie, mieszkańcy wskazali, iż aktualnie droga, z której korzystają ma charakter drogi wewnętrznej. Stąd też, jak wynika z obecnego stanu faktycznego i prawnego, mieszkańcy zobowiązani są do ponoszenia wszelkich ciężarów związanych z utrzymaniem drogi wewnętrznej, do której posiadają tytuł prawny.

Decyzja o przeniesieniu własności gruntów na Gminę Pionki oraz zaliczenie dotychczasowej drogi do kategorii dróg gminnych, pozwoliłaby na zwiększenie komfortu i bezpieczeństwa mieszkańców poprzez dokonanie przez Gminę Pionki już jako zarządcę drogi - utwardzenia terenu, oświetlenia, a także innych czynności potrzebnych do należytego utrzymania stanu drogi zgodnie z przepisami prawa oraz możliwościami finansowymi Gminy Pionki.

Wnioskodawcy zaakcentowali także, że w przeszłości zwracali się już z tożsamą prośbą do organów gminy.

Dodatkowo, rozszerzając swoją argumentację, wnioskodawcy podnieśli, iż pozyskali w ostatnich tygodniach wiedzę w zakresie zabezpieczeń hipotecznych na nieruchomościach, z której wynika, że Urząd Gminy może wydać decyzję administracyjną o przejęciu drogi. Wówczas obciążenie kredytowe z mocy skutków tej decyzji w banku zostanie zdjęte z przejętych działek i przejdzie na działki, na których znajdują się nieruchomości.

Ponadto, w dalszej części wniosku, wnioskodawcy wyartykułowali, że starają się o przekazanie działek pod budowę drogi od 2014 r. i nie przynosi to żadnych rezultatów, a w 2023 r. została wybudowana przez Gminę Pionki droga Działki Suskowolskie – Zalesie, o którą nikt z mieszkańców nie zabiegał. Okoliczność ta w ocenie składających wniosek sugeruje dzielenie mieszkańców na lepszych i gorszych oraz potwierdza, że nie ma jasnych kryteriów stosowanych przy rozstrzyganiu tego typu spraw.

Na sesji w dniu 25 marca 2024 r. Rada Gminy Pionki na mocy podjętej uchwały skierowała sprawę z wniosku mieszkańców miejscowości Działki Suskowolskie do Komisji Skarg, Wniosków i Petycji oraz wyznaczyła nowy termin załatwienia wniosku.

Komisja Skarg, Wniosków i Petycji, po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego wydała opinię w formie uchwały, w której uznała wniosek za bezzasadny.

W ocenie Komisji nie można negować faktu, iż przeniesienie nieruchomości stanowiących współwłasność wnioskodawców na rzecz Gminy Pionki spowodowałoby zwiększenie gminnej infrastruktury drogowej oraz przyczyniłoby się do podjęcia czynności potrzebnych do poprawy użytkowania drogi (np. montaż oświetlenia, położenie warstwy utwardzonej).

Działania takie niewątpliwie poprawiłyby komfort i bezpieczeństwo mieszkańców, którzy korzystaliby z drogi przebiegającej przez działki mające stanowić przedmiot nieodpłatnego przeniesienia na Gminę Pionki.

Powyższe okoliczności, przy uwzględnieniu dobra mieszkańców, mogłyby zdaniem Komisji stanowić o pozytywnym przychyleniu się do wniosku.

Niemniej jednak istotną przeszkodą, która uniemożliwia pozytywną ocenę wniosku jest istnienie wierzytelności zabezpieczonych hipotekami na niektórych nieruchomościach mających stanowić przedmiot darowizny na rzecz Gminy Pionki.

W miejscu tym należy wskazać na regulacje ustawowe, które nakazują organom jednostki samorządu terytorialnego zachowanie szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu mieniem.

Zgodnie z art. 50 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 z późn. zm.), zwanej dalej „u.s.g.”, obowiązkiem osób uczestniczących w zarządzaniu mieniem komunalnym jest zachowanie szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu zgodnie z przeznaczeniem tego mienia i jego ochrona.

Zarządzanie mieniem komunalnym, o którym stanowi powyższy przepis prawa, obejmuje zarówno czynności prawne, jak i czynności faktyczne dotyczące praw wchodzących w skład mienia komunalnego. Zarządzanie mieniem wykonywane jest najczęściej przez składanie oświadczeń woli.

Artykuł 50 ust. 1 u.s.g. jest skierowany do osób uczestniczących w zarządzaniu mieniem komunalnym, tzn.: wójta, osób będących pełnomocnikami gminy w zakresie zarządu mieniem, kierowników gminnych jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, członków organów gminnych osób prawnych, osób wchodzących w skład związku międzygminnego, radnych oraz innych osób, którym powierzono wykonywanie zarządu mieniem komunalnym.

Pojęcie szczególnej staranności powinno być rozumiane jako wyższa staranność niż należyta lub jako staranność „dobrego gospodarza”, ale traktowana także jako wyższa niż należyta (zob. komentarz K. Bandarzewski [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022, art. 50.).

W dalszej kolejności omówienia wymaga instytucja hipoteki.

W orzecznictwie przyjmuje się, że „hipoteka daje podstawę do zasądzenia od dłużnika rzeczowego, który nie jest dłużnikiem osobistym, kwoty zabezpieczonej nią wierzytelności. Znaczenie hipoteki nie ogranicza się bowiem do zabezpieczenia realizacji wierzytelności od dłużnika osobistego. Hipoteka, jak wynika z art. 244 § 1 k.c., jest ograniczonym prawem rzeczowym” (wyrok z dnia 25 sierpnia 2004 roku, sygn. IV CK 606/03).

Hipoteka polega zatem na tym, aby w sytuacji nieuzyskania zaspokojenia od dłużnika osobistego wierzyciel mógł uzyskać zaspokojenie od dłużnika rzeczowego - do wysokości hipoteki - pomimo tego, że żaden stosunek obligacyjny pomiędzy nimi nie istnieje. W takiej sytuacji, jeżeli zobowiązany osobiście nie wykonuje należnego świadczenia pieniężnego, wierzyciel może wszcząć egzekucję przeciwko dłużnikowi rzeczowemu, jednak musi uprzednio uzyskać przeciwko niemu tytuł wykonawczy (zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 28 stycznia 2013 r., sygn. I ACa 1066/12).

Biorąc pod uwagę stan faktyczny i prawny sprawy, w ocenie Komisji brak jest uzasadnienia dla akceptacji wniosku, a w konsekwencji podjęcia uchwały wyrażającej zgodę na przejęcie w sposób nieodpłatny nieruchomości stanowiących drogę wewnętrzną, obciążonych prawami osób trzecich.

Sytuacja, w której ostatecznie Gmina nabyłaby ww. nieruchomości skutkowałaby odpowiedzialnością rzeczową wobec wierzycieli. Taki stan rzeczy należałoby uznać za brak

przejawu dbałości o majątek Gminy Pionki, jak również danie pierwszeństwa interesowi indywidualnemu nad publicznym.

Na marginesie wspomnieć tylko wypada, iż nie jest rzeczą Gminy Pionki, w tym jej przedstawiciele podejmowanie działań zmierzających do uregulowania spraw związanych ze zwolnieniem od obciążeń hipotecznych nieruchomości, które miałyby być przedmiotem darowizny dokonanej przez wnioskodawców. Bez wątplenia z uwagi na istniejący interes indywidualny właścicieli – uznaje się, że to te podmioty w ramach dbałości o swoje sprawy winny dokonać stosownych czynności w ww. zakresie, które pozwolą na wzmocnienie argumentacji przemawiającej za uwzględnieniem wniosku. Wyartykułować należy również, że wskazana przez wnioskodawców działka o nr 142/72 nie figuruje w ewidencji gruntów i budynków – co mogło być wynikiem niezamierzonej omyłki pisarskiej.

Odnosząc się do natomiast do możliwości nabycia przez gminę na podstawie decyzji administracyjnej nieruchomości stanowiących drogi i obciążonych ograniczonymi prawami rzeczowymi, wskazać należy, że nabywanie takich nieruchomości jest dopuszczalne w przypadku budowy drogi w trybie 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), czyli tzw. specustawy drogowej. Wyjaśnić jednak wypada, że tryb specustawy drogowej stosuje się do procesu inwestycyjnego dotyczącego obiektów docelowo mających uzyskać status (kwalifikację) dróg publicznych. Status taki może uzyskać droga o znaczeniu lokalnym, niezaliczona do innych kategorii, stanowiąca uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych. Droga, którą tworzą działki stanowiące wnioskodawców współwłasność, takich kwalifikacji nie spełnia, w związku z tym brak jest możliwości zastosowania trybu specustawy.

Przywołany przez wnioskodawców we wniosku art. 7 ust. 1 u.s.g., wskazuje na zadania własne gminy, polegające na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty, w tym w zakresie gminnych dróg, ulic, mostów i określa jedynie ogólne ramy kierunków działania gminy. W art. 7 ust. 2 powołanej ustawy ustawodawca wskazał, że odrębne ustawy określają, które zadania własne gminy mają charakter obligatoryjny. Takimi odrębnymi przepisami, które regulują w sposób jednoznaczny zasady zarządzania oraz dokonywania wydatków dotyczących dróg, są przepisy ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320). Ze względu na powołane przepisy ustawy o drogach publicznych, stwierdzić należy, że przedmiotowa droga nie jest drogą publiczną w rozumieniu art. 2 ust. 1 powołanej ustawy, a zatem w świetle art. 8 ust. 1 tej ustawy jest drogą wewnętrzną, która może pozostawać własnością osób fizycznych, być przez nich zarządzana, i co do której gmina nie ma obowiązku nabycia. Tak więc sformułowana przez składających wniosek podstawa prawna przemawiająca w ich ocenie za słusznością wniosku jest chybiona.

Analiza wniosku także nie pozwala na podzielenie poglądu wnioskodawców, co do różnicowania sytuacji mieszkańców przy budowie infrastruktury drogowej. Przede wszystkim inwestycja w postaci budowy drogi gminnej w miejscowości Działki Suskowolskie – Zalesie była podyktowana skomunikowaniem drogowym tych dwóch miejscowości oraz zwiększeniem dostępności poprzez utworzenie ciągu komunikacyjnego z dwoma drogami wojewódzkimi, tj. DW 691 i DW 787. Sytuacja faktyczna i prawna, w tym gruntów, na których powstawała powyższa inwestycja jest odmienna. Przede wszystkim gmina realizowała budowę drogi publicznej, która to inicjatywa była wspólna, tak organu wykonawczego, jak i radnych. Samo rozróżnienie drogi publicznej od drogi wewnętrznej ma istotne znaczenie. Jak już podnoszono wyżej, sprawy gminnych dróg należą do zadań własnych i stanowią obligatoryjny element działania samorządu



gminnego, natomiast sprawy dróg wewnętrznych stanowiących własnością prywatną leżą w gestii tychże podmiotów. Stąd też zastosowane porównanie przez wnioskodawców jest nietrafione.

Wobec powyższego, Rada Gminy Pionki podziela ustalenia faktyczne dokonane przez Komisję Skarg, Wniosków i Petycji i w konsekwencji uznaje wniosek mieszkańców za bezzasadny.

Właściwość organu do rozpatrzenia niniejszego wniosku wynika z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 z późn. zm.). Przedmiotowe uregulowanie prawne zawiera upoważnienie dla rady gminy do udzielania zgody na dokonanie przez organ wykonawczy czynności w nim wskazanych, w wypadku, gdy rada nie podejmie stosownej uchwały w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami gruntowymi.

Z uwagi, iż w Gminie Pionki nie został podjęty ww. akt, Rada Gminy Pionki pozostaje właściwa do podejmowania uchwał w sytuacjach, o których mowa w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym. W takich okolicznościach nie dochodzi do kolizji pomiędzy organem wykonawczym a stanowiącym.

**PRZEWODNICZĄCY**  
**RADY GMINY PIONKI**  
*Katarzyna Mróz*  
**Katarzyna Mróz**

Pouczenie:

Zgodnie z art. 246 § 1 K.p.a. Wnioskodawcy niezadowolonemu ze sposobu załatwienia wniosku służy prawo wniesienia skargi w trybie określonym w rozdziale 2 niniejszego działu.