

z dnia 24 czerwca 2026 r.
Zatwierdzony przez

UCHWAŁA NR XXVII/.../2026
RADY MIASTA I GMINY KÓRNIK
z dnia 24 czerwca 2026 r.

w sprawie rozpatrzenia skargi na Burmistrza Miasta i Gminy Kórnik

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r., poz. 662) oraz art. 229 pkt 3, art. 237 i art. 238 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r., poz. 1691), Rada Miasta i Gminy Kórnik uchwala, co następuje:

§ 1. Rada Miasta i Gminy Kórnik, po rozpatrzeniu skargi mieszkańców miejscowości Czmoń, wniesionej w dniu 27 maja 2026 roku, dotyczącej beczynności oraz nienależytego wykonywania zadań przez Burmistrza Miasta i Gminy Kórnik, polegających na nieuzasadnionym wyłączeniu ulic Leśna Ostoja i Nowa z projektu budowy sieci kanalizacji sanitarnej w miejscowości Czmoń, postanawia o uznaniu skargi za bezzasadną, z przyczyn określonych w uzasadnieniu do uchwały.

§ 2. Zobowiązuje się Przewodniczącą Rady Miasta i Gminy Kórnik do zawiadomienia skarżących o sposobie załatwienia skargi.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

I Wiceprzewodnicząca Rady Miasta i Gminy
Kórnik

Małgorzata Skrzypczak

UZASADNIENIE
do uchwały nr XXVI/.../2026
Rady Miasta i Gminy Kórnik
z dnia 24 czerwca 2026 r.

w sprawie rozpatrzenia skargi na Burmistrza Miasta i Gminy Kórnik

W dniu 27 maja 2026 roku do Rady Miasta i Gminy Kórnik wpłynęła skarga mieszkańców ulic Nowa oraz Leśna Ostoja w Czmoniu na beczynność oraz nienależyte wykonywanie zadań przez Burmistrza Miasta i Gminy Kórnik, polegające na nieuzasadnionym wyłączeniu ulic Leśna Ostoja i Nowa z projektu budowy sieci kanalizacji sanitarnej w miejscowości Czmoń.

Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym oraz Statutem Miasta i Gminy Kórnik skarga została przekazana do Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Miasta i Gminy Kórnik, celem jej zbadania i przedstawienia Radzie stanowiska. Komisja Skarg, Wniosków i Petycji Rady Miasta i Gminy Kórnik, na posiedzeniu w dniu 24 czerwca 2026 roku zapoznała się z treścią skargi, zebranymi w sprawie dokumentami oraz wyjaśnieniami przedstawionymi przez reprezentujących Burmistrza Miasta i Gminy Kórnik kierownikami Wydziałów Inwestycji oraz Gospodarki Nieruchomościami Urzędu Miasta i Gminy Kórnik.

Komisja ustaliła, że przedmiotem skargi jest zarzut beczynności oraz nienależytego wykonywania zadań przez Burmistrza Miasta i Gminy Kórnik, polegający — zdaniem skarżących — na nieuzasadnionym wyłączeniu ulic Nowa oraz Leśna Ostoja w Czmoniu z projektu budowy sieci kanalizacji sanitarnej.

Komisja podzieliła stanowisko, że zbiorowe odprowadzanie ścieków i budowa infrastruktury kanalizacyjnej należą do zadań własnych gminy. Jednocześnie należy zauważyć, że wykonanie tego zadania musi odbywać się w granicach prawa, z poszanowaniem prawa własności oraz zasad prawidłowego gospodarowania środkami publicznymi.

Z wyjaśnień przedstawionych Komisji wynika, że nieruchomości, na których miałyby być realizowane prace projektowe i budowlane dotyczące wskazanych ulic, nie stanowią własności Gminy Kórnik, lecz należą do podmiotu prywatnego — dewelopera. Gmina nie dysponowała zgodą właściciela na realizację robót budowlanych, ani innym skutecznym tytułem prawnym pozwalającym na budowę sieci kanalizacji sanitarnej na tych nieruchomościach.

Komisja ustaliła również, że Gmina podejmowała działania zmierzające do przygotowania inwestycji, w tym zabezpieczyła środki na prace projektowe. Okoliczność ta przemawia przeciwko tezie o beczynności Burmistrza. Problem nie wynikał z braku zainteresowania

organu wykonawczego realizacją zadania, lecz z braku zgody właściciela nieruchomości na budowę infrastruktury kanalizacyjnej. Sama ewentualna zgoda właściciela na projektowanie nie jest wystarczająca do bezpiecznego i racjonalnego prowadzenia inwestycji, jeżeli nie obejmuje również zgody na późniejszą realizację robót budowlanych. Wykonanie dokumentacji projektowej bez zapewnienia możliwości przeprowadzenia budowy mogłoby narazić Gminę na wydatkowanie środków publicznych na dokumentację, której wykorzystanie byłoby niepewne albo niemożliwe. Takie działanie mogłoby pozostawać w kolizji z zasadą celowego i oszczędnego dokonywania wydatków publicznych, określoną w art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Komisja wskazała, że zgodnie z art. 3 pkt 11 ustawy — Prawo budowlane, prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane oznacza tytuł prawny wynikający m.in. z prawa własności, użytkowania wieczystego, zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego przewidującego uprawnienie do wykonywania robót budowlanych. Skoro Gmina nie posiadała takiego prawa w odniesieniu do nieruchomości prywatnych objętych sporem, Burmistrz nie miał podstaw do ujęcia tego zakresu w postępowaniu przetargowym jako zakresu możliwego do legalnej realizacji.

Komisja odniosła się również do argumentu skarżących dotyczącego możliwości zastosowania art. 124 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Przepis ten przewiduje możliwość ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości w celu realizacji inwestycji celu publicznego, jednak decyzję w tym zakresie wydaje starosta wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej. Tryb ten wymaga spełnienia ustawowych przesłanek, w tym zgodności inwestycji z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego albo decyzją o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz wcześniejszego przeprowadzenia rokowań z właścicielem nieruchomości. Z orzecznictwa sądów administracyjnych wynika, że rokowania, o których mowa w art. 124 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie muszą zakończyć się porozumieniem, ale muszą zostać realnie zainicjowane i udokumentowane. Wskazał na to m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 lutego 2024 r., sygn. I OSK 2091/22 oraz w wyroku z dnia 28 października 2024 r., sygn. I OSK 1138/23. Komisja uznała zatem, że art. 124 ustawy o gospodarce nieruchomościami może stanowić potencjalną ścieżkę dalszego działania, jeżeli nie dojdzie do dobrowolnego uzyskania zgody właściciela nieruchomości. Nie oznacza to jednak, że samo niewłączenie wskazanych ulic do obecnego przetargu stanowiło bezczynność lub nienależyte wykonywanie zadań przez Burmistrza.

Komisja nie stwierdziła również podstaw do uznania, że doszło do dyskryminacji mieszkańców. Różnica w objęciu poszczególnych ulic zakresem inwestycji wynikała

z odmiennego stanu prawnego nieruchomości oraz braku zgody właściciela prywatnego na realizację robót budowlanych, a nie z dowolnego lub nierównego traktowania mieszkańców przez Burmistrza.

Mając powyższe na uwadze, Komisja postanowiła rekomendować Radzie Miasta i Gminy Kórnik uznanie skargi za bezzasadną.

Zgodnie z art. 227 Kodeksu postępowania administracyjnego przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw. Stosownie do art. 229 pkt 3 Kodeksu postępowania administracyjnego organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej działalności burmistrza jest rada gminy. Rada Miasta i Gminy Kórnik rozpatrywała skargę w granicach swoich kompetencji, tj. w zakresie oceny, czy w opisanym stanie faktycznym doszło do bezczynności, zaniedbania albo nienależytego wykonywania zadań przez Burmistrza Miasta i Gminy Kórnik. Rada nie rozstrzyga natomiast sporów cywilnoprawnych pomiędzy mieszkańcami a właścicielem nieruchomości prywatnych oraz nie zastępuje organu właściwego do prowadzenia postępowania w trybie ustawy o gospodarce nieruchomościami. Rada podziela stanowisko, że budowa i rozwój infrastruktury kanalizacyjnej służą zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej i należą do zadań własnych gminy. Wynika to z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 3 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Obowiązek realizacji zadań własnych gminy nie oznacza jednak możliwości wykonywania inwestycji na nieruchomościach prywatnych bez odpowiedniego tytułu prawnego. Realizacja robót budowlanych wymaga posiadania prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Zgodnie z art. 3 pkt 11 ustawy — Prawo budowlane, przez prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane należy rozumieć tytuł prawny wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego przewidującego uprawnienie do wykonywania robót budowlanych.

W toku badania sprawy ustalono, że nieruchomości obejmujące ulice Nowa oraz Leśna Ostoja w Czmoniu nie stanowią własności Gminy Kórnik, lecz należą do podmiotu prywatnego — dewelopera. Gmina nie posiadała zgody właściciela na realizację robót budowlanych ani innego skutecznego tytułu prawnego pozwalającego na budowę sieci kanalizacji sanitarnej na tych nieruchomościach. Ustalono również, że Gmina podejmowała działania zmierzające do przygotowania inwestycji, w tym zabezpieczyła środki na prace projektowe. Okoliczność ta wskazuje, że po stronie Burmistrza nie wystąpiła bezczynność.

Przyczyną nieuwzględnienia wskazanych ulic w obecnym zakresie inwestycji był brak zgody właściciela nieruchomości na budowę, a nie brak działań ze strony organu wykonawczego gminy.

Rada uznaje, że ewentualna zgoda właściciela wyłącznie na projektowanie nie jest wystarczająca do uznania, że Gmina mogła bezpiecznie i prawidłowo objąć wskazane ulice zakresem przetargu na realizację inwestycji. Projektowanie bez jednoczesnego zapewnienia możliwości późniejszej budowy mogłoby doprowadzić do wydatkowania środków publicznych na dokumentację, której wykorzystanie byłoby zależne od przyszłej, niepewnej zgody właściciela. Takie działanie rodziłoby ryzyko naruszenia zasad celowości, oszczędności i efektywności wydatkowania środków publicznych, wynikających z art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

Odnosząc się do argumentacji skarżących dotyczącej możliwości zastosowania art. 124 ustawy o gospodarce nieruchomościami, Rada wskazuje, że przepis ten może być rozważany jako jedna z potencjalnych ścieżek działania w sytuacji braku zgody właściciela nieruchomości. Zastosowanie tego trybu nie należy jednak do swobodnego i natychmiastowego działania Burmistrza, lecz wymaga spełnienia ustawowych przesłanek. Decyzję w tym zakresie wydaje starosta wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej. Postępowanie to wymaga m.in. zgodności inwestycji z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, albo decyzją o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz wcześniejszego przeprowadzenia rokowań z właścicielem nieruchomości. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że rokowania poprzedzające zastosowanie art. 124 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie muszą zakończyć się porozumieniem, ale muszą zostać realnie zainicjowane i udokumentowane. Stanowisko takie zostało wyrażone m.in. we wskazanym wyżej orzecznictwie, tj. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 lutego 2024 r., sygn. I OSK 2091/22 oraz w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 października 2024 r., sygn. I OSK 1138/23.

W konsekwencji Rada uznaje, że niewłączenie ulic Nowa oraz Leśna Ostoja do aktualnego zakresu inwestycji nie stanowiło bezczynności ani nienależytego wykonywania zadań przez Burmistrza Miasta i Gminy Kórnik. Działanie to było uzasadnione brakiem prawa do dysponowania nieruchomościami prywatnymi na cele budowlane oraz koniecznością ochrony środków publicznych przed wydatkowaniem na zakres, którego realizacja nie była prawnie zabezpieczona.

Rada nie stwierdziła również podstaw do przyjęcia, że doszło do dyskryminacji mieszkańców wskazanych ulic. Odmierna sytuacja tych ulic wynikała z obiektywnej przeszkody prawnej, tj.

z własności prywatnej nieruchomości oraz braku zgody właściciela na budowę infrastruktury kanalizacyjnej, a nie z nierównego traktowania mieszkańców przez Burmistrza.

Mając powyższe na uwadze, Rada Miasta i Gminy Kórnik uznaje skargę za bezzasadną.

Jednocześnie Rada dostrzega uzasadniony interes mieszkańców w docelowym skanalizowaniu tej części miejscowości Czmoń. Rada wskazuje na celowość kontynuowania przez Burmistrza działań zmierzających do uzyskania od właściciela nieruchomości jednoznacznej zgody obejmującej zarówno projektowanie, jak i budowę sieci kanalizacji sanitarnej. W razie dalszego braku zgody właściciela zasadne jest przeanalizowanie możliwości zastosowania przewidzianych prawem instrumentów, w tym procedury określonej w art. 124 ustawy o gospodarce nieruchomościami, po spełnieniu wszystkich przesłanek ustawowych.

Pouczenie: Zgodnie z art. 239 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, w przypadku gdy skarga, w wyniku jej rozpatrzenia, została uznana za bezzasadną i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, a skarżący ponowi skargę bez wskazania nowych okoliczności, organ właściwy do jej rozpatrzenia może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy, bez zawiadamiania skarżącego.

I Wiceprzewodnicząca Rady Miasta i Gminy
Kórnik

Małgorzata Skrzypczak