



Poznań, dnia 8 kwietnia 2026 r.

## WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-III.4131.1.73.2026.2

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

#### orzekam

nieważność uchwały nr XXIII/156/2026 Rady Miejskiej w Golinie z dnia 5 marca 2026 r. w sprawie zasad wydzierżawiania pasa drogowego dróg wewnętrznych stanowiących własność Gminy Golina oraz będących we władaniu Gminy Golina na okres dłuższy niż 3 lata - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### Uzasadnienie

W dniu 5 marca 2026 r. Rada Miejska w Golinie uchwałą nr XXIII/156/2026 określiła zasady wydzierżawiania pasa drogowego dróg wewnętrznych stanowiących własność Gminy Golina oraz będących we władaniu Gminy Golina na okres dłuższy niż 3 lata.

Uchwałą podjęto na podstawie "art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm.) w związku z art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 889 ze zm.) oraz art. 13 ust. 1 i art. 37 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145 ze zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 12 marca 2026 r.

**Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:**

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por.

Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

[www.poznan.uw.gov.pl](http://www.poznan.uw.gov.pl), e-mail: [np@poznan.uw.gov.pl](mailto:np@poznan.uw.gov.pl)

[www.gov.pl](http://www.gov.pl), infolinia tel. 222 500 117

e-Doręczenia: AE:PL-89487-43442-EW AFC-19

wyrok WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009 r., III SA/Łd 564/08; wyrok NSA OZ. we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98, CBOSA).

Stosownie do art. 18 ust. 2 pkt 9 lit a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, z późn. zm.) - zwanej dalej "u.s.g." - o wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, 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. Ww. norma prawna przewiduje zatem dwa rodzaje uchwał podejmowanych przez radę gminy w przedmiocie gospodarowania nieruchomościami komunalnymi. Pierwszym z nich są uchwały określające zasady zbywania, nabywania i obciążania nieruchomości, które określają ogólne reguły postępowania organu wykonawczego. Drugą kategorię stanowią uchwały o wyrażeniu zgody na podjęcie przez organ wykonawczy działań dotyczących zbycia lub nabycia nieruchomości, w sytuacji gdy nie ma ustalonych ww. ogólnych zasad. Uprawnienie rady gminy do udzielenia zgody na dokonanie czynności wskazanych w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. sprowadza się więc tylko do możliwości zawarcia w uchwale unormowania wyrażającego wolę rady na zamiar dokonania przez wójta określonej czynności w tym przedmiocie. Powyższe uprawnienia organu stanowiącego w zakresie gospodarowania nieruchomościami mają charakter wyjątku od zasady wyrażonej w art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g., który stanowi, że gospodarowanie mieniem komunalnym należy do wójta gminy. Analogiczne postanowienia zawiera ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2026 r. poz. 399) - zwana dalej "u.g.n.". Zgodnie z art. 11 ust. 1 u.g.n. z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z przepisów tej ustawy oraz odrębnych ustaw, organami reprezentującymi jednostki samorządu terytorialnego w sprawach gospodarowania nieruchomościami są ich organy wykonawcze. W konsekwencji ustawodawca przyznał organowi wykonawczemu gminy kompetencję do gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości (art. 25 u.g.n.). Zasadą zatem jest, że do zadań organu wykonawczego gminy należy gospodarowanie mieniem komunalnym. Rada gminy nie może natomiast podejmować czynności, które należą do sfery wykonawczej, gdyż byłoby to naruszeniem konstytucyjnej zasady podziału organów samorządu terytorialnego na organy wykonawcze i stanowiące. Jeśli zatem sprawa należy do kompetencji organu wykonawczego gminy, to bez wyraźnej podstawy prawnej rada gminy nie może wkraczać w kompetencje tego organu. Zasada praworządności określona w art. 7 Konstytucji RP nakazuje, aby organy władzy publicznej działały w granicach i na podstawie prawa. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii

Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

[www.poznan.uw.gov.pl](http://www.poznan.uw.gov.pl), e-mail: [np@poznan.uw.gov.pl](mailto:np@poznan.uw.gov.pl)

[www.gov.pl](http://www.gov.pl), infolinia tel. 222 500 117

e-Doręczenia: AE:PL-89487-43442-EW AFC-19

(por. wyrok TK z 28 czerwca 2000 r., K 25/99, opubl. w OTK 2000, nr 5, poz. 141). Wystąpienie jakichkolwiek wątpliwości co do istnienia określonej kompetencji powinno być równoznaczne ze stwierdzeniem braku tej kompetencji. Przekazanie pewnych spraw do kompetencji rady gminy jest wyjątkiem, który musi być interpretowany ściśle i nie może prowadzić do swobodnego przejmowania przez radę kompetencji do rozstrzygania w drodze uchwał wszystkich spraw ważnych z punktu widzenia gospodarki gminy.

W § 1 przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Golinie postanowiła, że "udostępnienie stanowiących własność Gminy Golina oraz będących we władaniu Gminy Golina nieruchomości gruntowych stanowiących drogi wewnętrzne, na rzecz zainteresowanego podmiotu, który zamierza wybudować urządzenia lub których własność stanowią urządzenia służące do doprowadzania lub odprowadzania energii elektrycznej oraz inne urządzenia obce niezwiązane funkcjonalnie z drogą lub ruchem drogowym na okres dłuższy niż 3 lata w celu:

- 1) prowadzenia robót w pasie drogowym,
- 2) umieszczenia w pasie drogowym liniowych urządzeń obcych,
- 3) umieszczenia w pasie drogowym urządzeń obcych innych niż wymienione w pkt. 2 oraz reklam,
- 4) zajęcia pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w pkt 1-3, odbywa się na zasadzie odpłatności, na podstawie umowy dzierżawy zawartej pomiędzy Gminą Golina, a zainteresowanym podmiotem występującym z wnioskiem o udostępnienie pasa drogowego drogi gminnej wewnętrznej". W pozostałych przepisach przedmiotowej uchwały określone zostały warunki dopuszczalności "zajęcia pasa drogowego drogi wewnętrznej" lub "zajęcia drogi wewnętrznej". Dodatkowo w § 4 ust. 1 przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Golinie wyraziła "zgodę Burmistrzowi Golinie na wydzierżawianie w trybie bezprzetargowym na rzecz dotychczasowego dzierżawcy nieruchomości, o której mowa w §1, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejną umowę, której przedmiotem jest ta sama nieruchomość, jeżeli dzierżawca wywiązał się z postanowień umowy i innych zobowiązań w stosunku do Gminy Golina i złożył wniosek przed wygaśnięciem dotychczasowej umowy". Natomiast w § 4 ust. 2 ww. uchwały wyrażono "zgodę Burmistrzowi Golinie na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia umów dzierżawy pasa drogowego dróg wewnętrznych stanowiących własność Gminy Golina oraz będących we władaniu Gminy Golina na okres powyżej 3 lat na cele określone w §1". Równocześnie na mocy § 5 ocenianej uchwały "Burmistrz Golinie w drodze zarządzenia ustala stawki opłat za zajęcie pasa drogowego drogi wewnętrznej oraz szczegóły zasad ich aktualizacji dzierżawy dróg wewnętrznych stanowiących własność Gminy Golina oraz będących we władaniu Gminy Golina".

Przedmiotem uchwały są nieruchomości gruntowe stanowiące drogi wewnętrzne będące własnością Gminy Golina lub pozostające w jej władaniu. Stosownie do art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 889) - zwanej dalej "u.d.p." drogi, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych

Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

[www.poznan.uw.gov.pl](http://www.poznan.uw.gov.pl), e-mail: [np@poznan.uw.gov.pl](mailto:np@poznan.uw.gov.pl)

[www.gov.pl](http://www.gov.pl), infolinia tel. 222 500 117

e-Doręczenia: AE:PL-89487-43442-EW AFC-19

i niezlokalizowane w pasie drogowym takiej drogi, są drogami wewnętrznymi. Wolą ustawodawcy budowa, przebudowa, remont, utrzymanie, ochrona i oznakowanie dróg wewnętrznych oraz zarządzanie nimi należy do zarządcy terenu, na którym jest zlokalizowana droga, a w przypadku jego braku - do właściciela tego terenu (art. 8 ust. 2 u.d.p.). Finansowanie zadań, o których mowa powyższej należy do zarządcy terenu, na którym jest zlokalizowana droga, a w przypadku jego braku - do właściciela tego terenu (art. 8 ust. 3 u.d.p.). Podnieść należy, iż droga wewnętrzna nie jest drogą publiczną. Stosownie bowiem do art. 1 u.d.p. drogą publiczną jest wyłącznie droga zaliczona na podstawie u.d.p. do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych.

Drogi wewnętrzne pozostają zatem w ogólnym systemie gospodarowania mieniem gminnym, za wyjątkiem regulacji art. 8 u.d.p.. W orzecznictwie także wskazuje się, że korzystanie z dróg wewnętrznych opiera się przede wszystkim na regulacjach cywilnoprawnych (por. wyrok WSA w Krakowie z 19 maja 2017 r., III SA/Kr 253/17, CBOSA). Gospodarowanie mieniem komunalnym (gminnym) - jak już wskazywano - należy do organu wykonawczego gminy (art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g., art. 11 ust. 1 u.g.n.). To organ wykonawczy gminy gospodaruje gminnym zasobem nieruchomości (art. 25 ust. 1 u.g.n.). Wskazywanie organowi wykonawczemu gminy, w jaki sposób ma realizować zadania wynikające z art. 25 ust. 1 u.g.n., stanowi przekroczenie ustawowej delegacji wynikającej z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. (por. wyrok WSA w Olsztynie z 23 maja 2024 r. II SA/OI 203/24, CBOSA). Zatem rada gminy nie może zobowiązać organu wykonawczego gminy do konkretnego działania w zakresie gospodarowania nieruchomościami komunalnymi. Nie może wskazywać w uchwale wydanej na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 9 lit a) u.s.g. dotyczącej ustanowienia ogólnych zasad gospodarowania nieruchomościami chociażby na tryb, w jakim ma być wydzierżawiana nieruchomość, treść umowy czy tryb jej zawarcia. Uchwała zawierająca takie zapisy jest nieważna (por. wyrok NSA z 17 sierpnia 2010 r., I OSK 907/10). Zdaniem organu nadzoru wskazywana norma art. 18 ust. 1 pkt 9 lit a) u.s.g. nie upoważniła rady gminy do określania w drodze aktu prawa miejscowego zasad wydzierżawiania pasa drogowego dróg wewnętrznych stanowiących własność Gminy Golina oraz będących we władaniu Gminy Golina na okres dłuższy niż 3 lata w brzmieniu zawartym w ocenianej uchwale. Ponownie podkreślić należy specyficzny charakter dróg wewnętrznych jako nieruchomości gruntowych, co do których ustawodawca postanowił na mocy przepisu szczególnego art. 8 ust. 2 u.d.p., iż zarządzanie nimi należy do zarządcy terenu, na którym jest zlokalizowana droga, a w przypadku jego braku - do właściciela tego terenu.

Dodatkowo podnieść należy, iż zawarte w § 2 przedmiotowej uchwały konsekwencje zajęcia pasa drogowego drogi wewnętrznej bez umowy cywilno-prawnej i przekroczenie terminu zapisanego w umowie są sprzeczne z zasadą swobody umów zdefiniowaną w art. 353<sup>1</sup> ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2025 r. poz. 1071, z późn. zm.), który stanowi, że strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Rada Miejska w Golinie nie jest tym samym uprawniona do normowania treści czynności

Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

[www.poznan.uw.gov.pl](http://www.poznan.uw.gov.pl), e-mail: [np@poznan.uw.gov.pl](mailto:np@poznan.uw.gov.pl)

[www.gov.pl](http://www.gov.pl), infolinia tel. 222 500 117

e-Doręczenia: AE:PL-89487-43442-EW AFC-19

cywilnoprawnych, co oznacza, że także w tym zakresie zapisy przedmiotowej uchwały naruszają prawo w sposób istotny.

Podnieść także należy, iż w opinii organu nadzoru wyrażenie zgody na odstąpienie od obowiązku przetargowego zawarcia umów, o których mowa w art. 37 ust. 4 u.g.n., nie może stanowić upoważnienia do stanowienia aktów prawa miejscowego. Tego rodzaju uchwała organu stanowiącego o zwolnieniu z obowiązku przeprowadzenia przetargu dotyczyć winna konkretnych, zindywidualizowanych nieruchomości wskazanych we wniosku organu wykonawczego. Każdorazowe odstąpienie od przetargu wymaga zgody rady wyrażonej w uchwale, zgody tej nie można wyrażać w sposób generalny, abstrakcyjny i na przyszłość (por. wyrok WSA w Kielcach z 27 września 2023 r., II SA/Ke 368/23, CBOSA).

Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie ustawowe należy uznać za naruszenie normy upoważniającej i zarazem naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Tego rodzaju wykroczenie przez organ uchwałodawczy poza granice upoważnienia ustawowego do wydawania aktu jednostki samorządu terytorialnego należy ocenić jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością wadliwego przepisu prawa miejscowego (por. wyrok NSA z 23 czerwca 2014 r., II OSK 3140/13, CBOSA).

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak w sentencji.

#### **Pouczenie**

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.
2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski  
(-) Agata Sobczyk  
*(kwalifikowany podpis elektroniczny)*

Otrzymują:  
Rada Miejska w Golinie  
Burmistrz Golinie