



Poznań, 19 czerwca 2026 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-II.4131.1.110.2026.4

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662)

orzekam

nieważność § 4 uchwały nr XXVII/239/2026 Rady Gminy Gniezno z dnia 21 maja 2026 r. w sprawie wyrażenia zgody na ustanowienie nieodpłatnej służebności przesyłu na nieruchomościach stanowiących własność Gminy Gniezno - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 21 maja 2026 r. Rada Gminy Gniezno podjęła uchwałę nr XXVII/239/2026 w sprawie wyrażenia zgody na ustanowienie nieodpłatnej służebności przesyłu na nieruchomościach stanowiących własność Gminy Gniezno, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U z2025 r. poz. 1153 ze zm.), art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2026 r., poz. 399) oraz art. 305¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny (Dz. U. z 2025 r., poz. 1071 ze zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 25 maja 2026 r.

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

Mocą § 1 badanej uchwały Rada Gminy Gniezno wyraziła „zgodę na ustanowienie nieodpłatnej służebności przesyłu na rzecz Enea Operator Sp. z o. o. z siedzibą w Poznaniu, przy ul. Strzeszyńskiej 58 na nieruchomościach stanowiących własność Gminy Gniezno, położonych w miejscowości Kalina, oznaczonych w ewidencji gruntów jako działki: - nr 12/3 o powierzchni 0,3035 ha; - nr 12/5 o powierzchni 1,0000 ha; - nr 12/6 o powierzchni 4,5230 ha; dla których Sąd Rejonowy w Gnieźnie prowadzi księgę wieczystą nr KW PO1G/00043116/4, w zakresie przedstawionym na załączniku graficznym stanowiącym integralną część niniejszej uchwały”. Zgodnie z treścią § 3 uchwały, zakres

Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36
www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl
www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117
e-Doręczenia: AE:PL-89487-43442-EWAFC-19

korzystania przez ENEA Operator Sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu z części nieruchomości wymienionej w § 1 zostanie szczegółowo określony w akcie notarialnym o ustanowieniu służebności przesyłu.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi przepis § 4 uchwały, w myśl którego: „Wszelkie koszty wynikające z ustanowienia służebności przesyłu pokrywa ENEA Operator Sp. z o. o. z siedzibą w Poznaniu przy ul. Strzeszyńskiej 58, 60-479 Poznań”.

Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze 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. 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; wszystkie prezentowane w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym orzeczenia sądów administracyjnych są opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Zgodnie z powołanym w podstawie prawnej podjęcia uchwały przepisem art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662), zwanej dalej „u.s.g.”, do 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”.

Wskazana norma prawna przewiduje 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, nabycia i obciążania nieruchomości, w sytuacji, gdy nie ma ustalonych ogólnych zasad. Jak słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w uzasadnieniu wyroku z 24 października 2023 r., I SA/Po 486/23: „[...] uprawnienie rady gminy do udzielenia zgody na dokonanie czynności wskazanych w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) u.s.g. sprowadza się tylko do możliwości zawarcia w uchwale unormowania wyrażającego wolę rady w tym przedmiocie. Rada może jedynie udzielić bądź też odmówić udzielenia zgody na dokonanie czynności, o których mowa we wskazanym przepisie.

Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36
www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl
www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117
e-Doręczenia: AE:PL-89487-43442-EWAFC-19

Przepis ten nie pozwala jednak radzie na określenie warunków dokonania czynności cywilnoprawnych, o których w nim mowa”.

Zgodnie z art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 u.s.g. do zadań wójta należy wykonywanie uchwał rady gminy i zadań gminy określonych przepisami prawa, w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym. Przekazanie spraw majątkowych do kompetencji rady gminy stanowi więc wyjątek od zasady zawartej w art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g., że to wójt gospodaruje mieniem komunalnym. Musi być zatem interpretowany ściśle, co oznacza zakaz swobodnego przejmowania przez radę do rozstrzygnięcia w drodze uchwał wszystkich spraw ważnych z punktu widzenia gospodarki gminy (por. wyrok WSA w Krakowie z 15 grudnia 2022 r., II SA/Kr 1051/22). Rada gminy nie może zatem podejmować i regulować czynności, które należą do sfery wykonawczej, gdyż stanowiłoby to o naruszeniu konstytucyjnej zasady podziału organów jednostek samorządu terytorialnego na wykonawcze i stanowiące (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 7 marca 2013 r., II SA/Go 23/13).

Dodać należy, że również na gruncie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2026 r. poz. 399), zwanej dalej „u.g.n.”, obowiązuje zasada, że gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta (art. 25 ust. 1 u.g.n.). Także organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego zostały wskazane przez ustawodawcę jako organy właściwe do reprezentowania tych jednostek, z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z przepisów tej ustawy oraz odrębnych ustaw, w sprawach gospodarowania nieruchomościami (art. 11 ust. 1 u.g.n.). Zatem w zakresie gospodarowania nieruchomościami to organ wykonawczy, reprezentujący gminę na zasadach określonych w art. 46 ust. 1 u.s.g., samodzielnie kształtuje treść umowy w granicach wyznaczonych przez przepis art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r.- Kodeks cywilny (Dz. U. z 2026 r. poz. 795), zwanej dalej „Kodeksem cywilnym”, z zachowaniem bezwzględnie obowiązujących przepisów ustaw.

Przedmiotowa sprawa dotyczy planowanego obciążenia nieruchomości stanowiących własność Gminy Gniezno poprzez ustanowienie na nich służebności przesyłu na rzecz przedsiębiorcy, co wynika z treści samej uchwały, jej uzasadnienia oraz z wpisu w księdze wieczystej obciążanych nieruchomości. Podkreślić zatem należy, że wskazana w uchwale czynność ustanowienia służebności przesyłu jest instytucją prawa cywilnego - ograniczonym prawem rzeczowym uregulowanym w Kodeksie cywilnym. Zgodnie z treścią art. 305¹ Kodeksu cywilnego: „Nieruchomość można obciążyć na rzecz przedsiębiorcy, który zamierza wybudować lub którego własność stanowią urządzenia, o których mowa w art. 49 § 1, prawem polegającym na tym, że przedsiębiorca może korzystać w oznaczonym zakresie z nieruchomości obciążonej, zgodnie z przeznaczeniem tych urządzeń (służebność przesyłu)”.

Odnosząc powyższe do badanej uchwały, stwierdzić należy, że regulacja § 4 uchwały wykracza poza zakres spraw, które Rada Gminy Gniezno mogła uchwalić w oparciu o upoważnienie zawarte w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. Przedmiotem tej uchwały mogło być jedynie wyrażenie zgody

na obciążenie określonych w niej nieruchomości gminnych poprzez ustanowienie oznaczonej służebności przesyłu, co zostało zrealizowane w przepisach merytorycznych § 1-3 uchwały. Natomiast ustalenie warunków dokonania przedmiotowej czynności cywilnoprawnej, w tym obowiązku ponoszenia związanych z nią kosztów, należy do kompetencji Wójta Gminy Gniezno. Podsumowując, zdaniem organu nadzoru, przepis § 4 uchwały został wydany przez Radę Gminy Gniezno z istotnym naruszeniem normy kompetencyjnej wynikającej z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. w związku z art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g. i 25 ust. 1 u.g.n., co uzasadnia stwierdzenie nieważności wadliwej regulacji.

Mając na względzie powyższe, orzeczono 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.

wz. Wojewody Wielkopolskiego
I Wicewojewoda Wielkopolski
/-/ Karolina Fabiś-Szulc
(kwalifikowany podpis elektroniczny)

Otrzymują:
Rada Gminy Gniezno
Wójt Gminy Gniezno