



Poznań, 19 czerwca 2026 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-III.4131.1.121.2026.4

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 § 2 i § 3 uchwały nr XXX/178/2026 Rady Miejskiej w Kłodawie z dnia 21 maja 2026 r. w sprawie wyrażenia zgody na ustanowienie służebności przesyłu oraz wypłatę wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości położonej w Kłodawie - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 21 maja 2026 r. Rada Miejska w Kłodawie podjęła uchwałę nr XXX/178/2026 w sprawie wyrażenia zgody na ustanowienie służebności przesyłu oraz wypłatę wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości położonej w Kłodawie, dalej jako „uchwała”.

Uchwałę 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) oraz art. 305¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2025 r. poz. 1071)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 25 maja 2026 r.

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

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 (wyrok WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009 r., III SA/Łd 564/08, CBOSA).

Podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi 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), dalej jako „u.s.g.”.

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

Zgodnie z tym przepisem, do wyłącznej kompetencji 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.

Należy podkreślić, że uprawnienia organu stanowiącego gminy określone we wskazanym powyżej przepisie mają charakter wyjątku od zasady wynikającej z art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g., który stanowi, że gospodarowanie mieniem gminy należy do zadań wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Analogiczne regulacje zawiera art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2026 r. poz. 399), dalej jako „u.g.n.”, w myśl którego - z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z przepisów tej ustawy oraz odrębnych ustaw, organami reprezentującymi jednostki samorządu terytorialnego w sprawach gospodarowania nieruchomościami są ich organy wykonawcze. Ponadto stosownie do treści art. 25 ust. 1 u.g.n., gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta.

Powyższe oznacza, że bieżące gospodarowanie nieruchomościami gminnymi, a więc podejmowanie czynności prawnych i faktycznych dotyczących nieruchomości stanowiących własność gminy należy do wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

W § 1 uchwały Rada Miejska w Kłodawie wyraziła zgodę na: „ustanowienie na rzecz Gminy Kłodawa odpłatnej służebności przesyłu na nieruchomości oznaczonej nr goedezyjnym 377, położonej w Kłodawie w związku z posadowieniem urządzeń kanalizacji sanitarnej.”. W § 2 uchwały rada postanowiła: „Wyraża się zgodę na zapłatę jednorazowego wynagrodzenia za ustanowienie służebności przesyłu w wysokości 5.400,00 zł (słownie: pięć tysięcy czterysta złotych 00/100).”. Zgodnie z § 3 uchwały: „Wyraża się zgodę na zapłatę wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości opisanej w § 1 za okres 6 lat wstecz w wysokości 3.240,00 zł (słownie: trzy tysiące dwieście czterdzieści złotych 00/100).”.

Przekazanie spraw majątkowych do kompetencji rady gminy stanowi więc wyjątek od ww. 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, CBOSA). Rada gminy nie może zatem podejmować i regulować czynności, które należą do sfery wykonawczej, gdyż stanowiłoby to naruszenie 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, CBOSA).

Mając zatem na uwadze powyższe, kwestia ustalenia kosztów ustanowienia służebności przesyłu i wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości należy do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego gminy. Wobec tego, w ocenie organu nadzoru, przyjęta przez radę regulacja § 2 oraz § 3 uchwały stanowi nieuprawnioną ingerencję w sferę wykonawczą, zastrzeżoną dla Burmistrza Kłodawy, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Ponadto zdaniem organu nadzoru, unormowanie zawarte w § 2 oraz § 3 uchwały narusza także zasadę swobody umów wyrażoną w art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2026 r. poz. 795), w świetle której 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. Oznacza to, że niedopuszczalnym jest, aby strony przyszłej umowy nie miały wpływu na jej treść z uwagi na to, iż jej postanowienia reguluje uchwała rady gminy narzucająca jednostronne rozwiązania dla stron umowy. Zawarcie umowy obciążenia nieruchomości służebnością należy do organu wykonawczego gminy. Umowa jest dwustronną czynnością prawną równorzędnych podmiotów, regulowaną przepisami prawa cywilnego. O treści umowy decydują strony przyszłej umowy. Kształtowanie postanowień umowy, powinno bowiem mieć miejsce przy zawieraniu umowy, a nie w uchwale podejmowanej przez radę gminy.

W tym stanie rzeczy, 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
/-/ Karolina Fabiś-Szulc
I Wicewojewoda Wielkopolski
(kwalifikowany podpis elektroniczny)

Otrzymują:
Rada Miejska w Kłodawie
Burmistrz Kłodawy