



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 13 kwietnia 2026 r.

Poz. 1817

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.124.2026.AA WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 10 kwietnia 2026 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, poz. 1436, z 2026 r., poz. 252)

stwierdzam nieważność

§ 8 zarządzenia Nr 10/2026 Wójta Gminy Grzmiąca z dnia 12 marca 2026 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad zajmowania pasa drogowego dróg wewnętrznych i ustalenia stawek za zajęcie pasa drogowego dróg wewnętrznych będących własnością Gminy Grzmiąca.

Uzasadnienie

W dniu 12 marca 2026 r. Wójt Gminy Grzmiąca wydał zarządzenie Nr 10/2026 w sprawie określenia szczegółowych zasad zajmowania pasa drogowego dróg wewnętrznych i ustalenia stawek za zajęcie pasa drogowego dróg wewnętrznych będących własnością Gminy Grzmiąca. Akt ten wpłynął do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie w dniu 12 marca 2026 r.

Analiza treści zarządzenia Nr 10/2026 wykazała istotne naruszenie prawa w części określającej jego wejście w życie, poprzez nieuprawnioną regulację §8 w brzmieniu *zarządzenie wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego*.

Materialnoprawną podstawę zarządzenia Nr 10/2026 Wójt Gminy Grzmiąca stanowi art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 25 ust. 1 i ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami¹⁾. Zgodnie z tymi przepisami *do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym* (art. 30 ust. 2 pkt 3), *gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta* (art. 25 ust. 1). W myśl natomiast art. 8 ust. 2 ustawy o drogach publicznych²⁾ *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*.

Mocą przedmiotowego zarządzenia, które Wójt Gminy Grzmiąca uznał za akt prawa miejscowego, ustalono zasady zajmowania pasa drogowego dróg wewnętrznych będących własnością Gminy Grzmiąca na cele niezwiązane z ich budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną oraz określono stawki opłat za zajęcie pasa drogowego dróg wewnętrznych będących własnością Gminy Grzmiąca.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³⁾ *źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego, przy czym ww. akty są wydawane przez organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, (art. 94 Konstytucji RP)*. Akt prawa miejscowego, charakteryzuje się tym, że zawiera normy prawa o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, zatem wskazuje adresatów poprzez zdefiniowanie cech - bez wymieniania ich z nazwy oraz

¹⁾ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2026 r. poz. 399 z późn. zm.).

²⁾ Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 889).

³⁾ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

stanowi nakazy, zakazy lub uprawnienia w powtarzalnych, (a nie konkretnych), okolicznościach⁴). W orzecznictwie sądów administracyjnych⁵) jednolicie przyjmuje się pogląd, że aktem prawa miejscowego jest akt, w którym zawarto co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Jednocześnie konsekwencją uznania konkretnego aktu za akt prawa miejscowego jest obowiązek jego opublikowania w dzienniku urzędowym dla danego województwa (art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁶).

Odnosząc powyższe do analizowanego aktu prawnego wskazać trzeba, że zarządzenie Nr 10/2026 nie może być zakwalifikowane jako akt prawa miejscowego, lecz jako akt kierownictwa wewnętrznego. W orzecznictwie sądownoadministracyjnym jednolicie przyjmuje się, iż czynności organów gminy dotyczące gospodarowania mieniem komunalnym, a odnoszące się do umów cywilnoprawnych, pozostają wyłącznie w sferze uprawnień właścicielskich gminy⁷). Organ nadzoru w pełni podziela zaprezentowane w tym względzie stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego⁸), zgodnie z którym w *świeśle treści art. 165 ust. 1 Konstytucji RP - jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną. Przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe. Zgodnie zaś z ustawą o gospodarce nieruchomościami, w sprawach gospodarowania nieruchomościami jednostki samorządu terytorialnego reprezentują ich organy wykonawcze - w przypadku gminy miejskiej jest to prezydent miasta, który nadto gospodaruje gminnym zasobem nieruchomości (art. 11 ust. 1 w zw. z art. 25 ust. 1 u.g.n.). Do gminnego zasobu nieruchomości należą nieruchomości, które stanowią przedmiot własności gminy i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego gminy (art. 24 ust. 1 u.g.n.). Gospodarowanie nieruchomościami wchodzącymi w skład zasobu - w świetle art. 23 ust. 1 u.g.n.- polega w szczególności na ich wydzierżawianiu, wynajmowaniu i użyczeniu, a jeżeli dotyczy to dłuższych okresów to przepis ten wymaga nadto zgody wojewody (pkt 7a). Powyższe umowy uregulowane są w Kodeksie cywilnym i należy do nich odnosić normy prawa cywilnego, o ile przepisy szczególne nie wiążą organu normami prawa administracyjnego (jak np. sposób zawierania tychże umów w formie przetargu lub wymagana zgoda wojewody na ich zawarcie). Tak więc organ, gospodarując gminnym zasobem nieruchomości, zobowiązany jest np. do działania w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki (art. 12 u.g.n.). Natomiast samo zawarcie umowy oraz jej warunki następują według woli organu, który w tym zakresie nie jest związany ani przepisami o charakterze administracyjnoprawnym, ani aktami administracyjnymi.*

Zatem, czynności organu wykonawczego gminy dotyczące gospodarowania mieniem komunalnym, nie kwalifikują się do aktów z zakresu administracji publicznej, gdyż pozostają wyłącznie w sferze właścicielskiej gminy. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 28 czerwca 2000 r. sygn. akt K 25/99 *stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań.*

Uzasadnienia dla publikacji w promulgatorze zarządzenia Nr 10/2026 nie stanowi także okoliczność, że w akcie tym określono stawki opłat związane z udostępnieniem nieruchomości. Z przedmiotowego zarządzenia nie wynika obowiązek dla podmiotu do poniesienia opłaty w danej wysokości, gdyż źródłem takiego obowiązku będzie dopiero zawarta umowa pomiędzy inwestorem a Gminą Grzmiąca, która jako właściciel (współwłaściciel) nieruchomości może kształtować swoje stosunki umowne w sposób, który jest dla niej korzystny w ramach swobody umów⁹).

Reasumując, brak jest zatem podstaw do uzależnienia wejścia w życie zarządzenia Nr 10/2026 od jego ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego.

⁴) Por. Wyrok Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 21 lutego 2010 r. sygn. II SA/Kr 1453/10, LEX nr 736274, Wyrok Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 12 grudnia 2011 r. sygn. II SA/Kr 1686/11, LEX nr 1134830.

⁵) Por. wyrok: NSA z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06.

⁶) Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

⁷) Por. Postanowienia NSA: z dnia 12 stycznia 2018 r., sygn. I OSK 2789/17; z dnia 26 maja 2017 r., sygn. akt I OSK 1000/17).

⁸) Postanowienie NSA z dnia 9 stycznia 2025 r., sygn. akt I OSK 2316/24.

⁹) Por. Postanowienia NSA z dni: 9 stycznia 2025 r., sygn. akt I OSK 2316/24, 9 maja 2025 r., sygn. akt 9 maja 2024 r., sygn. akt I OSK 646/24.

Mając na względzie przedstawioną w niniejszym rozstrzygnięciu argumentację, stwierdzenie nieważności § 8 zarządzenia Nr 10/2026 Wójta Gminy Grzmiąca z dnia 12 marca 2026 r. w *sprawie określenia szczegółowych zasad zajmowania pasa drogowego dróg wewnętrznych i ustalenia stawek za zajęcie pasa drogowego dróg wewnętrznych będących własnością Gminy Grzmiąca*, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

Bartosz Brożyński
I Wicewojewoda Zachodniopomorski