



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 31 lipca 2020 r.

Poz. 4036



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.228.2020 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 31 lipca 2020 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XVII/164/2020 Rady Gminy Tomaszów Lubelski z dnia 26 czerwca 2020 r. w sprawie określenia zasad obciążania nieruchomości stanowiących własność Gminy Tomaszów Lubelski służebnościami gruntowymi i służebnościami przesyłu, w części obejmującej § 3 uchwały

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVII/164/2020 Rady Gminy Tomaszów Lubelski z dnia 26 czerwca 2020 r. w sprawie określenia zasad obciążania nieruchomości stanowiących własność Gminy Tomaszów Lubelski służebnościami gruntowymi i służebnościami przesyłu, w części obejmującej § 3 uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XVII/164/2020 została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 lipca 2020 r.

Podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym. 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 określone w cyt. wyżej przepisie mają charakter wyjątku od zasady wynikającej z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że gospodarowanie mieniem gminy należy do zadań wójta.

Analogiczne regulacje zawiera art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 65, ze zm.), 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 ustawy o gospodarce nieruchomościami, 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 należy do wójta.

Skoro zatem regulacja art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym jest wyjątkiem od reguły, musi być ona wykładana ściśle.

Uchwała w sprawie zasad obciążania nieruchomości służebnościami gruntowymi i służebnościami przesyłu jest aktem prawa miejscowego. Przedmiotem regulacji prawa miejscowego mogą być jedynie kwestie wynikające z upoważnienia ustawowego, zaś każde przekroczenie delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa.

Organ, wydając więc akt, będący źródłem powszechnie obowiązującego prawa na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP), musi respektować zakres delegacji, zawartej w aktach prawnych wyższego rzędu (por. wyrok NSA sygn. akt I SA/Lu 882/02).

Stosownie do treści § 3 ust. 1 przedmiotowej uchwały, *umowa o ustanowienie służebności gruntowej oraz służebności przesyłu, zawierana w formie aktu notarialnego, każdorazowo będzie określać zakres korzystania ze służebności oraz przebieg i treść tej służebności.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja wykracza poza granice upoważnienia przyznanego Radzie Gminy w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym.

Uchwała rady gminy, będąc prawem miejscowym, nie może zawierać regulacji bardziej rygorystycznych niż przewiduje to prawo powszechnie obowiązujące a zatem sprzecznych z tym prawem. Takie zaś postanowienie przewiduje § 3 ust. 1 kontrolowanej uchwały, stanowiąc o wymogu zawarcia umowy ustanowienia służebności w formie aktu notarialnego. Tymczasem, zgodnie z art. 245 § 2 Kodeksu cywilnego, tylko dla oświadczenie woli właściciela nieruchomości obciążanej wymagane jest dochowanie szczególnej formy, jaką jest akt notarialny. Oświadczenie woli uprawnionego (przedsiębiorcy przesyłowego) takiej formy już nie wymaga. Strony danej umowy mogą oczywiście umówić się, że oświadczenia woli obu stron będą składane w formie aktu notarialnego, ale nie może o tym przesądzać akt prawa miejscowego (por. wyrok NSA z dnia 3 sierpnia 2016r., sygn. I OSK 3307/15).

W zakresie kompetencji przysługujących Radzie Gminy nie mieści się także określanie istotnych postanowień umów zawieranych przez organ wykonawczy gminy (*essentialia negotii*). Podejmowanie czynności z zakresu prawa cywilnego należy do kompetencji wójta jako reprezentanta gminy, któremu nie można - bez wyraźnego upoważnienia ustawowego - narzucać elementów umowy. Ustawodawca nie zdefiniował pojęcia "zasady obciążania nieruchomości", jednakże zasady te należy rozumieć jako zbiór podstawowych reguł postępowania organu wykonawczego, z pominięciem postanowień przewidzianych do konkretyzacji w umowie zawieranej przez gminę reprezentowaną przez jej organ wykonawczy.

W § 3 ust. 2 uchwały Rada postanowiła, że *„obciążenie nieruchomości gminnych służebnościami gruntowymi oraz przesyłu następuje za wynagrodzeniem płatnym jednorazowo, nie później niż do dnia zawarcia umowy – ustalonym przez rzeczoznawcę majątkowego”*.

„Dopuszcza się możliwość ustanowienia na wniosek wynagrodzenia rocznego, które będzie waloryzowane corocznie przy zastosowaniu średniego wskaźnika wzrostu cen i usług konsumpcyjnych ogłaszanego przez Prezesa GUS” (§ 3 ust. 3).

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje nie mieszczą się w granicach upoważnienia przysługującego radzie gminy. W przytoczonych regulacjach Rada Gminy unormowała kwestię wynagrodzenia z tytułu ustanowienia służebności przesyłu, co należy do wyłącznych kompetencji organu wykonawczego gminy.

Powyższymi regulacjami Rada wkroczyła w kompetencje organu wykonawczego, a także naruszyła zasadę swobody umów wyrażoną w art. 353(1) ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks Cywilny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1145, ze zm.), zgodnie z którą niedopuszczalnym jest, aby strony przyszłej umowy nie miały wpływu na jej treść z uwagi na to, iż jej postanowienia reguluje narzucająca jednostronne rozwiązania dla strony umowy uchwała rady gminy. 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 zgodnie z generalną zasadą

autonomii woli stron. Kształtowanie postanowień umowy powinno bowiem mieć miejsce przy jej zawieraniu, a nie w uchwale określającej zasady obciążania nieruchomości.

Jak stwierdził WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 13 września 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 388/12, „ustalenie sposobu zapłaty wynagrodzenia za korzystanie z ograniczonego prawa rzeczowego na nieruchomości gminy nie należy do kompetencji rady gminy, ponieważ nie mieści się w zakresie pojęcia "zasad obciążania nieruchomości". Nie jest to również zagadnienie przekraczające zwykły zarząd nieruchomością. Zasadą przyjętą przez Radę Miejską (...) jest konieczność zapłaty wynagrodzenia gminie, natomiast sposób zapłaty tego wynagrodzenia (jednorazowo, ratalnie, w naturze itp.) powinien być określony w umowie, która należy do kategorii czynności prawnych, do których dokonywania właściwy jest jedynie organ wykonawczy gminy (gospodarujący zasobem nieruchomości)”

Zapisy uchwały dotyczące ustalania wysokości wynagrodzenia, sposobu dokonywania płatności wynagrodzenia z tytułu ustanowienia służebności należą do postanowień, których nie można kwalifikować jako podstawowych reguł postępowania w zakresie ustalenia zasad obciążania nieruchomości służebnościami gruntowymi czy służebnościami przesyłu. Zatem kwestie te nie mogą być regulowane w drodze uchwały, lecz powinny być konkretyzowane w umowie w sprawie obciążenia nieruchomości.

W § 3 ust. 4 uchwały Rada postanowiła, że „dopuszcza się nieodpłatne obciążenie nieruchomości służebnością gruntową i służebnością przesyłu pod warunkiem wyrażenia zgody przez Radę Gminy Tomaszów Lubelski w odrębnej uchwale”.

Przytoczona regulacja jest sprzeczna z art. 14 ust. 2 zd. drugie w związku z art. 14 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Wskazane przepisy ustawy stanowią, że nieruchomości stanowiące własność jednostek samorządu terytorialnego mogą być nieodpłatnie obciążane na rzecz Skarbu Państwa lub innych jednostek samorządu terytorialnego ograniczonymi prawami rzeczowymi, a zawarcie umów w ww. sprawach wymaga uprzedniej zgody rady gminy w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego.

Z powyższego wynika, że nie ma możliwości obciążania nieodpłatnie nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego na rzecz innych podmiotów niż Skarb Państwa lub inne jednostki samorządu terytorialnego (por. uchwała SN z dnia 20 października 2010 r., sygn. akt III CZP 70/10). W konsekwencji obciążanie nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego na rzecz innych podmiotów może następować tylko odpłatnie.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XVII/164/2020 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

z up. WOJEWODY LUBELSKIEGO
Bolesław Gzik
II WICEWOJEWODA

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Tomaszów Lubelski
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Tomaszów Lubelski