



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 9 kwietnia 2019 r.

Poz. 1931

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.195.2019 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 8 kwietnia 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r., poz. 506), stwierdzam nieważność uchwały nr V/31/2019 Rady Gminy Kętrzyn z dnia 6 marca 2019 r. w sprawie ustalenia zasad obciążania nieruchomości Gminy Kętrzyn służebnościami gruntowymi i przesyłu, w części obejmującej:

- § 2 pkt 5) – pkt 7) uchwały
- § 3 pkt 1) uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania : „jednorazowym”
- § 3 pkt 2) – pkt 3) uchwały

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa we wstępie, która wpłynęła do tutejszego organu w dniu 14 marca br., Rada Gminy Kętrzyn ustaliła zasady obciążania nieruchomości służebnościami, powołując jako podstawę art. 18 ust. 2 pkt 9 lit a, art. 40 ust. 1 i ust. 2, art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2018 r., poz. 2204 z późn.zm.), a także art. 285 i art. 305¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2018 r., poz. 1025 z późn.zm.), uchwaliła zasady obciążania służebnościami gruntowymi i służebnościami przesyłu, nieruchomości stanowiących własność Gminy Kętrzyn.

W treści zakwestionowanego przepisu § 2 pkt 5) – pkt 7) uchwały, Rada postanowiła, iż :

- służebność przesyłu będzie polegała na prawie korzystania z nieruchomości będącej własnością Gminy Kętrzyn, w zakresie niezbędnym do eksploatacji, naprawy i konserwacji urządzeń przesyłowych (§ 2 pkt 5)
- umowa o ustanowienie służebności, zawierana w formie aktu notarialnego, każdorazowo będzie określać co najmniej przebieg służebności, zakres korzystania z nieruchomości obciążonej oraz czas na jaki zostanie ustanowiona (§ 2 pkt 6)
- przedsiębiorca przesyłowy lub właściciel nieruchomości władnącej, ponoszą koszty ustanowienia służebności, w szczególności koszty sporządzenia operatu szacunkowego określającego wartość wynagrodzenia za ustanowienie służebności, sporządzenia umowy i dokumentów niezbędnych do jej zawarcia, wpisu praw nabytych do księgi wieczystej (§ 2 pkt 7).

Ponadto, w treści § 3, Rada wskazała, że :

- obciążenie nieruchomości służebnościami gruntowymi i przesyłu, następuje za jednorazowym wynagrodzeniem (§ 3 pkt 1)
- wynagrodzenie ustala się w wysokości nie niższej niż wartość służebności, określona przez rzeczoznawcę (§ 3 pkt 2)
- wynagrodzenie jest płatne jednorazowo, przed dniem zawarcia aktu notarialnego (§ 3 pkt 3)

W ocenie organu nadzoru, powołane wyżej przepisy, w zakresie zakwestionowanym na wstępie, w sposób istotny narusza prawo, gdyż Rada uchwaliła je, nieposiadając ku temu podstawy prawnej, wkraczając nadto w zakres kompetencji organu wykonawczego.

Zgodnie z delegacją ustawową, zawartą w treści art. 18 ust. 2 pkt 9) lit a ustawy o samorządzie gminnym, do wyłącznej właściwości rady gminy należy m.in. podejmowaniu uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących zasad obciążania nieruchomości, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej.

W przypadku braku uchwały w sprawie określenia zasad, obciążenie nieruchomości gminnej, wymaga zgody rady gminy.

Na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad zarządu mieniem gminy.

Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, mieniem komunalnym gospodaruje wójt (burmistrz, prezydent miasta). Zgodnie natomiast z treścią art. 11 ust. 1 i art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a organami reprezentującymi jednostki samorządu terytorialnego w sprawach gospodarowania nieruchomościami, są ich organy wykonawcze, przy czym, gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt (burmistrz, prezydent miasta).

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, w wyroku z dnia 31 stycznia 2008 r., sygn.: II SA/Wr 554/07, rada gminy określająca zasady gospodarowania mieniem powinna opracować zbiór podstawowych reguł postępowania organu wykonawczego we wspomnianym zakresie, z pominięciem jednakże szczegółowych postanowień przewidzianych do konkretyzacji w umowie zawieranej przez gminę, reprezentowaną przez jej organ wykonawczy (burmistrza).

Decydowanie przez organ stanowiący o czynnościach należących do sfery wykonawczej, narusza konstytucyjną zasadę podziału władz.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w wyroku z dnia 7 października 2004 r., sygn.: II SA 3144/03, „(...) art. 18 ust. 2 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym uprawniający radę gminy do podejmowania uchwał w sprawach majątkowych przekraczających zakres zwykłego zarządu ustanawia wyjątki od generalnej zasady wyrażonej w art. 30 ust. 2 pkt 3 tejże ustawy stanowiącej, iż to wójt gminy gospodaruje mieniem komunalnym. Przekazanie pewnych spraw do kompetencji rady gminy jest wyjątkiem, który musi być interpretowany ściśle i nie może prowadzić do swobodnego przejmowania przez radę do rozstrzygnięcia w drodze uchwał wszystkich spraw ważnych z punktu widzenia gospodarki gminy (...)”.

Mając na uwadze obowiązujące przepisy prawne, jak również stanowisko judykatury, stwierdzić należy, iż rada gminy nie może ze skutkiem wobec osób trzecich, wiązać organu wykonawczego w zakresie spraw łączących się z zawieraniem umów cywilnoprawnych, w związku z ustanawianiem służebności. Bieżące gospodarowanie nieruchomościami gminnymi, a więc podejmowanie czynności prawnych i faktycznych dotyczących nieruchomości, należy do wójta.

Rozstrzyganie przez radę o kwestiach zakresu służebności przesyłu, obowiązku ustanowienia służebności w drodze umowy zawartej w formie aktu notarialnego, ustalenia minimalnej treści takiej umowy, ustalenie zasad ponoszenia kosztów związanych z zawarciem umowy, wysokość, terminu i sposobu zapłaty wynagrodzenia, stanowi także naruszenie wyrażonej w art. 3531 Kodeksu cywilnego, zasady swobody umów, zgodnie z którą, 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. Zasada ta, przyznająca stronom swobodę w kształtowaniu łączącego je stosunku umownego, musi mieć także zastosowanie w przypadku umów, w których jedną ze stron będzie gmina. Jedynie sam nabywca prawa służebności oraz dysponent mienia komunalnego – wójt (burmistrz, prezydent miasta), jako strony stosunku cywilnoprawnego, będą władne ustalić wskazane wyżej, szczegółowe kwestie.

Treść kwestionowanych przepisów uchwały, zawierających elementy umowy cywilnoprawnej, która ma być dopiero zawarta przez kontrahentów w przyszłości, nie pozostawia stronom tej umowy żadnej swobody, stawiając w tym zakresie organ wykonawczy, jedynie w roli technicznego wykonawcy woli rady. Niedopuszczalnym jest zwłaszcza, aby strona przyszłej umowy, jaka jest podmiot, na rzecz którego służebność jest ustanawiana, nie miała wpływu na treść umowy w odniesieniu do zakresu ustanawianej służebności.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 15 marca 2007 roku (sygn.: II SA/Wr 745/06): „(...) narusza prawo nie tylko akt prawa miejscowego, który wykracza poza upoważnienie zawarte w delegacji ustawowej, ale również taki, który zawiera ustalenia w kwestiach ustawowo przekazanych do regulacji umownej. Uprawnienie do rozstrzygnięcia o zagadnieniach, które winny znaleźć się w umowie należy pozostawić stronom do umownego uregulowania(...)”.

W odniesieniu do formy ustanowienia służebności, wskazać należy, że zgodnie z art. 244 i art. 245 Kodeksu cywilnego, przy ustanawianiu służebności, będącej ograniczonym prawem rzeczowym, forma aktu notarialnego, potrzebna jest tylko dla oświadczenia właściciela, który prawo ustanawia, co oznacza, że druga strona (podmiot, na rzecz którego prawo jest ustanawiane), może złożyć oświadczenie w każdej innej formie, w tym – w sposób dorozumiany, stosownie do treści art. 60 Kodeksu cywilnego. Tożsame stanowisko zajął NSA w Warszawie w wyroku z dnia 1 października 2010 r., wydanym w sprawie o sygn.: II FSK 859/09. W ocenie organu nadzoru, Rada, w sposób nieuprawniony, ograniczyła możliwość złożenia oświadczenia woli w formie innej niż forma aktu notarialnego, podmiotom, na rzecz których służebności gruntowe i służebności przesyłu miałyby być ustanawiane. Organ stanowiący gminy, określając zakres, w jakim wójt będzie legitymowany do ustanawiania służebności bez uprzedniej zgody Rady, nie może podejmować regulacji obejmującej swoim zakresem tematykę form, w jakich to ustanowienie może nastąpić. Zawarcie umowy w formie aktu notarialnego, nie może być także warunkiem samodzielnego działania wójta.

Rada gminy nie ma także kompetencji do regulowania w akcie prawa miejscowego, treści stosunków prawnych w zakresie określenia sposobu zapłaty za ustanowienie służebności. Kwestie te regulują przepisy Kodeksu cywilnego w Tytule III Księgi drugiej, a realizacja tych praw konkretyzuje się poprzez umowy cywilnoprawne, zawierane przez strony umowy w trybie art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie terytorialnym (tak m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, w wyroku z dnia 31 stycznia 2008 r., sygn.: II SA/Wr 554/07).

Mając na uwadze całokształt podniesionej argumentacji, rozstrzygnięto jak w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki