

WOJEWODA PODLASKI
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3

NK-II.4131.90.2016.DM

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446),

stwierdzam nieważność

§ 1 ust. 1 w części: „która to służebność będzie polegała w szczególności na:”, § 1 ust. 1 pkt, 1, 2, 3, 4, § 1 ust. 2, § 1 ust. 3, § 2 ust. 1 w części: „która to służebność będzie polegała w szczególności na:”, § 2 ust. 1 pkt, 1, 2, 3, 4, § 2 ust. 2, § 2 ust. 3 oraz § 3 uchwały Nr XIX/129/16 Rady Miejskiej w Michałowie z dnia 31 maja 2016 r. w sprawie wyrażenia zgody na ustanowienie odpłatnej służebności przesyłu na nieruchomościach stanowiących własność Gminy Michałowo.

UZASADNIENIE

W dniu 31 maja 2016 r. Rada Miejska w Michałowie podjęła uchwałę Nr XIX/129/16 w sprawie wyrażenia zgody na ustanowienie odpłatnej służebności przesyłu na nieruchomościach stanowiących własność Gminy Michałowo, która w dniu 7 czerwca 2016 r. wpłynęła do organu nadzoru.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż uchwała podjęta została, w części, z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym tut. organ nadzoru w dniu 15 czerwca 2016 r. wszczął postępowanie nadzorcze, zgodnie z przysługującymi mu kompetencjami.

Analiza zapisów uchwały, wskazanych w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, wykazała, iż przyjęcie przez Radę regulacji w tym przedmiocie, pozostaje w sprzeczności z zasadą swobody umów wyrażoną w art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r. poz. 380 z późn. zm.), a także w sposób istotny narusza art. 11 ust. 1 i art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 z późn. zm.) zwanej dalej „ustawą o gospodarce”, oraz art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie

gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446), zwanej dalej „ustawą o samorządzie”, jako odnoszące się do kompetencji burmistrza w sferze gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości, w tym do obciążania nieruchomości komunalnych ograniczonymi prawami rzeczowymi.

Podnieść należy, iż zakwestionowane unormowania uchwały dotyczą sposobu korzystania z prawa służebności oraz kosztów związanych z jej ustanowieniem, które kształtowane są w następstwie zgodnej woli stron stosunku prawnego wyrażonej w postanowieniach indywidualnej umowy tj. między właścicielem sieci ciepłociągu i sieci średniego napięcia Zielona Energia Michałowo Sp. z o. o. a Burmistrzem Michałowa.

Tym samym, prawnie niedopuszczalnym jest decydowanie przez Radę Miejską w Michałowie o treści umowy o ustanowieniu służebności przesyłu (vide: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29 grudnia 2009 r., sygn. akt II SA/Wr 530/09). Uchwała wyrażająca zgodę na ustanowienie odpłatnej służebności przesyłu na nieruchomości nie może zatem określać – jak w zaistniałym przypadku – warunków przyszłej umowy, zawieranej pomiędzy stronami stosunku cywilnoprawnego.

Argumentując zasadność wydania niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, nie sposób pominąć fundamentalnych zasad obrotu gminnymi nieruchomościami, zawartych w samorządowej ustawie ustrojowej.

Stosownie do treści art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie, do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących zasad m.in. obciążania nieruchomości na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony.

Jednym z obciążeń nieruchomości, którego zasady ustanawiania w przypadku obciążeń dłuższych niż 3 lata lub ustanowionych na czas nieoznaczony należą do kompetencji rady gminy jest służebność przesyłu zdefiniowana w art. 305¹ kodeksu cywilnego.

Zasady m.in. obciążania nieruchomości, o których mowa w przepisie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie nie zostały przez ustawodawcę, zdefiniowane w tej ustawie ani też w innych ustawach samorządowych czy w ustawie o gospodarce nieruchomościami.

Zgodnie ze słownikiem języka polskiego PWN pojęcie „zasada” oznacza „ustalony na mocy jakiegoś przepisu lub zwyczaju sposób postępowania w danych okolicznościach”.

Pojęcie „zasad m.in. obciążania” zostało ukształtowane zatem przez judykaturę.

W wyroku z dnia 9 maja 2013 r. (sygn. akt II SA/Ol 166/13) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie wyraził pogląd, że przez pojęcie „zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości” należy rozumieć zbiór podstawowych reguł postępowania organu dla organu wykonawczego, z pominięciem szczegółowych postanowień

przewidzianych do konkretyzacji w umowie zawieranej przez gminę reprezentowaną przez jej organ wykonawczy (podobnie wyroki WSA we Wrocławiu z dnia 31 stycznia 2008 r., sygn. akt II SA/Wr 554/07 i z dnia 21 maja 2008 r. sygn. akt II SA/Wr 139/08 oraz wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 sierpnia 2008 r., sygn. akt II SA/Gl 586/08).

W świetle powyższego, zasady nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości powinny stanowić opracowany przez Radę zbiór podstawowych reguł postępowania organu wykonawczego w zakresie gospodarowania, z pominięciem jednakże szczegółowych postanowień przewidzianych do konkretyzacji w umowie zawieranej przez jednostkę samorządu reprezentowaną przez jej organ wykonawczy.

Do organu wykonawczego gminy należy bieżące gospodarowanie mieniem gminy, zgodnie z treścią art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie. Natomiast organ stanowiący gminy decyduje w zakresie spraw bezpośrednio przekazanych mu przez przepisy ustaw i w ich granicach. Rada gminy nie może podejmować czynności, które należą do sfery wykonawczej, gdyż byłoby to naruszeniem konstytucyjnej zasady podziału organów samorządu terytorialnego na wykonawcze i stanowiące (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 30 lipca 2014 r., sygn. akt II SA/Go 394/14).

Ponadto Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 marca 2013 r. (sygn. akt I OSK 2614/12) wyraził pogląd, że w przypadku braku określenia zasad nabycia, zbycia i obciążania nieruchomości gruntowych, rada gminy ma jedynie kompetencje w przedmiocie wyrażania zgody na wymienione w tym przepisie czynności obrotu nieruchomościami, natomiast nie posiada kompetencji do wskazywania, z kim dana umowa i na jakich zasadach ma zostać zawarta. W tym zakresie uprawnienia posiada wyłącznie organ wykonawczy gminy.

Natomiast w uchwale Nr XIX/129/16 Rady Miejskiej w Michałowie z dnia 31 maja 2016 r. w sprawie wyrażenia zgody na ustanowienie odpłatnej służebności przesyłu na nieruchomościach stanowiących własność Gminy Michałowo zawarte zostały szczegółowe postanowienia właściwe dla umowy ustanawiającej służebność przesyłu. Określenie zatem przez Radę Miejską szczegółowych warunków służebności jest prawnie niedopuszczalne, gdyż wykracza poza zakres delegacji ustawowej dla Rady zawartej w 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie, uprawniającej jedynie do określenia zasad (tj. ogólnych reguł) m.in. obciążania nieruchomości.

Oceniając przedmiotową uchwałę, należy negatywnie odnieść się do przyjętej przez Radę Miejską w Michałowie regulacji. Tym samym stwierdzenie jej nieważności, jest w pełni uzasadnione.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje Gminie skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Otrzymuje:
Rada Miejska w Michałowie

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Urszula Dunaj
Kierownik Zespołu Radców Prawnych