

**WOJEWODA PODLASKI**  
**15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3**

**NK-II.4131.163.2016.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 z późn. zm.),

**stwierdzam nieważność**

§ 5 uchwały Nr XXV/95/16 Rady Miasta Wysokie Mazowieckie z dnia 30 września 2016 r. w sprawie wyrażenia zgody na obciążenie nieruchomości odpłatną służebnością przesyłu.

**U Z A S A D N I E N I E**

W dniu 30 września 2016 r. Rada Miasta Wysokie Mazowieckie podjęła uchwałę Nr XXV/95/16 w sprawie wyrażenia zgody na obciążenie nieruchomości odpłatną służebnością przesyłu, która w dniu 5 października 2016 r. wpłynęła do organu nadzoru.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż uchwała podjęta została, w części, z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym organ nadzoru w dniu 19 października 2016 r. wszczął postępowanie nadzorcze, zgodnie z przysługującymi mu kompetencjami.

Analiza zapisu uchwały, wskazanego w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, wykazała, iż przyjęcie przez Radę regulacji w tym przedmiocie, pozostaje w sprzeczności z zasadą swobody umów wyrażoną w art. 353<sup>1</sup> 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.) oraz art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, 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 unormowanie uchwały, dotyczy kosztów związanych z ustanowieniem służebności przesyłu oraz kosztów zawarcia umowy notarialnej

i kosztów sądowych, które kształtowane są w następstwie zgodnej woli stron stosunku prawnego wyrażonej w postanowieniach indywidualnej umowy zawieranej w tym przypadku pomiędzy inwestorem - spółką akcyjną ORANGE Polska i Burmistrzem Miasta Wysokie Mazowieckie.

Tym samym, prawnie niedopuszczalnym jest decydowanie przez Radę Miasta Mazowieckie 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.

Wprowadzenie w przedmiotowej uchwale, postanowień precyzujących zobowiązania jednej ze stron przyszłej umowy o ustanowieniu służebności przesyłu w zakresie ponoszenia kosztów z tym związanych stanowi wkroczenie w niepodzielne kompetencje Burmistrza, kształtującego w imieniu gminy treść zawieranej umowy.

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 gminnym, powołanego w podstawie prawnej niniejszej uchwały, 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. 305<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego.

Zasady obciążania nieruchomości, o których mowa w przepisie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym 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 obciążania” zostało ukształtowane 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: Wojewódzki Sąd Administracyjny 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 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 14 sierpnia 2008 r., sygn. akt II SA/Gl 586/08).

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 na jakich zasadach ma zostać zawarta przyszła umowa. W tym zakresie uprawnienia posiada wyłącznie organ wykonawczy gminy.

Do organu wykonawczego gminy należy zatem bieżące gospodarowanie mieniem gminy, zgodnie z treścią art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym. 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 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 30 lipca 2014 r., sygn. akt II SA/Go 394/14).

Jednocześnie, w orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, iż o ile rada gminy ma podejmować uchwały o wyrażaniu zgody na czynność wójta, to do takiej treści powinna się taka uchwała ograniczać (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 6 listopada 2007 r., sygn. akt II SA/Wr 405/07). Zatem, Rada Miasta wyrażając niniejszą zgodę powinna w przedmiotowej uchwale dokonać zindywidualizowania nieruchomości, której zgoda dotyczy, m. in. poprzez oznaczenie tej nieruchomości według ewidencji gruntów lub według księgi wieczystej bądź podanie jej powierzchni i położenia.

Oceniając przedmiotową uchwałę, należy negatywnie odnieść się do przyjętej przez Radę Miasta Wysokie Mazowieckie regulacji. Tym samym stwierdzenie jej nieważności, we wskazanej części, 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 Miasta Wysokie Mazowieckie

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Aneta Kuberska  
Dyrektor  
Wydziału Nadzoru i Kontroli