



WOJEWODA
ZACHODNIOPOMORSKI

Szczecin, 26 kwietnia 2021 r.

P-1.4131.101.2021.AA

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713, poz. 1378)

stwierdzam nieważność

§1 ust. 2 oraz ust. 4 uchwały Nr XXIV/278/21 Rady Miejskiej w Kamieniu Pomorskim z dnia 26 marca 2021 r. w sprawie wyrażenia zgody na obciążenie nieodpłatną służebnością drogową nieruchomości stanowiącej własność Gminy Kamień Pomorski położonej w obrębie ewidencyjnym Wrzosowo.

Uzasadnienie

W dniu 26 marca 2021 r. Rada Miejska w Kamieniu Pomorskim podjęła uchwałę Nr XXIV/278/21 w sprawie wyrażenia zgody na obciążenie nieodpłatną służebnością drogową nieruchomości stanowiącej własność Gminy Kamień Pomorski położonej w obrębie ewidencyjnym Wrzosowo.

Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 31 marca 2021 r.

W podstawie prawnej ww. uchwały powołano art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym *do wyłącznej właściwości 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.* Na mocy tego przepisu Rada Miejska w Kamieniu Pomorskim wyraziła zgodę na ustanowienie nieodpłatnej służebności drogowej przejazdu i przechodu na działce gminnej nr 138/66, położonej w obrębie ewidencyjnym Wrzosowo.

Przy dokonywaniu oceny zgodności z prawem uchwały Nr XXIV/278/21 istotne znaczenie ma nie tylko cyt. wyżej unormowanie ustawy o samorządzie gminnym, trzeba bowiem pamiętać, że zasady gospodarowania zasobem nieruchomości należącym do jednostek samorządu terytorialnego zostały określone w ustawie o gospodarce

nieruchomościami¹. Podejmując zatem czynności mieszczące się w zakresie gospodarowania nieruchomościami, organy gminy są zobowiązane do przestrzegania wytycznych zamieszczonych w tym akcie.

W przedmiotowej sprawie szczególne znaczenie mają uregulowania zawarte w art. 13 ust. 1 oraz 14 ust. 2 ww. ustawy. Pierwsze z nich stanowi, że *z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z ustaw, nieruchomości mogą być przedmiotem obrotu. W szczególności nieruchomości mogą być przedmiotem sprzedaży, zamiany i zrzeczenia się, oddania w użytkowanie wieczyste, w najem lub dzierżawę, użyczenia, oddania w trwałą zarząd, a także mogą być obciążane ograniczonymi prawami rzeczowymi, wnoszone jako wkłady niepieniężne (aporty) do spółek, przekazywane jako wyposażenie tworzonych przedsiębiorstw państwowych oraz jako majątek tworzonych fundacji. Zgodnie z drugim natomiast nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa mogą być nieodpłatnie obciążane na rzecz jednostek samorządu terytorialnego ograniczonymi prawami rzeczowymi. Nieruchomości stanowiące własność jednostek samorządu terytorialnego mogą być nieodpłatnie obciążane na rzecz Skarbu Państwa lub innych jednostek samorządu terytorialnego ograniczonymi prawami rzeczowymi.*

Kompetencja do wydania aktu w ww. przedmiocie nie budzi zatem wątpliwości organu nadzoru. Analiza treści uchwały prowadzi jednak do przekonania, że przepis §1 ust. 2 i ust. 4 ww. uchwały wykracza poza delegację ustawową wskazaną w cyt. przepisach.

W §1 ust. 2 uchwały Nr XXIV/278/21 Rada Miejska w Kamieniu Pomorskim postanowiła, że: *Służebność ustanowiona zostanie nieodpłatnie.*

Brzmienie ww. przepisów uzasadnia tezę, że co do zasady jest możliwe obciążenie nieruchomości gminnej ograniczonymi prawami rzeczowymi, do których - w myśl art. 244 §1 Kodeksu cywilnego² należy również służebność - jednak dokonanie tego w sposób nieodpłatny jest przewidziane wyłącznie wówczas, gdy obciążenie następuje na rzecz Skarbu Państwa bądź innej jednostki samorządu terytorialnego³. Nie jest zatem prawidłowe wyrażenie w treści badanej uchwały przez Radę Miejską w Kamieniu Pomorskim zgody na ustanowienie nieodpłatnej służebności na działce gminnej nr 138/66 na rzecz każdego właściciela działek położonych w obrębie ewidencyjnym Wrzosowo oznaczonych numerami 138/7, 138/9, 138/15, 138/17, 138/18, 138/19, 138/20, 138/21, 138/22, 138/24, 138/25, 138/26, 138/27, 138/28, 138/29, 138/42, 138/45, 138/46, 138/47, 138/49, 138/50, 138/51, 138/52, 138/53, 138/54, 138/55, 138/56, 138/57, 138/58, 138/59, 138/60, 138/61, 138/62, 138/63, 138/64. Charakter nieodpłatny może mieć ustanowienie służebności tylko wówczas, gdy działki te będą własnością Skarbu Państwa bądź jednostki samorządu terytorialnego.

Dalej, w §1 ust. 4 uchwały Nr XXIV/278/21, wskazano, że *Koszty ustanowienia służebności drogowej poniosą właściciele nieruchomości władnących.* Ustalając powyższe, Rada Miejska przekroczyła swoje kompetencje i jednocześnie wkroczyła w ustawowe uprawnienia organu wykonawczego Gminy⁴.

Zauważenia wymaga, że generalnie gospodarowanie mieniem gminnym, w tym gminnym zasobem nieruchomości, ustawodawca powierzył organowi wykonawczemu gminy. Na mocy przepisów art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, a także art. 25 ustawy o gospodarce nieruchomościami jest on upoważniony do dokonania wszystkich czynności

¹ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1990 z późn. zm.).

² Ustawa z dnia 13 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740 z późn. zm.).

³ Por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 13 grudnia 2017 r. sygn. akt II SA/GI 999/17.

⁴ Por. wyroki: WSA we Wrocławiu z dnia 21 maja 2008 r., sygn. akt II SA/Wr 139/08 i WSA w Opolu z dnia 14 stycznia 2010 r., sygn. akt II SA/Op 458/09.

z zakresu obrotu nieruchomościami gminnymi. Pewne odstępstwo od powyższej zasady - na rzecz organu stanowiącego gminy - przewidują przepisy: art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a (upoważniający radę gminy do określenia zasad gospodarowania nieruchomościami) oraz art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym (upoważniający organy gminy do wydawania aktów prawa miejscowego w zakresie zasad zarządu mieniem gminy, w tym gospodarowania nieruchomościami). Z wyżej powołanych przepisów prawa jednakże wynika, że rola rady gminy - w procesie gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości - jest sprowadzona tylko i wyłącznie do: określania zasad gospodarowania tym mieniem lub do wyrażania zgody na dokonywanie przez organ wykonawczy wskazanych czynności (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym). Rada zatem rozstrzygając o poszczególnych kwestiach musi przestrzegać zakresu swej właściwości, bacząc, by nie naruszyć określonych wyżej kompetencji organu wykonawczego. Może ona więc dokonać określonych czynności - wyrazić zgodę na obciążenie służebnością drogową - z pominięciem jednakże szczegółowych postanowień przewidzianych do konkretyzacji w umowie zawieranej przez gminę reprezentowaną przez jej organ wykonawczy. A takimi będą kwestie określone w cytowanym powyżej postanowieniu §1 ust. 4 uchwały Nr XXIV/278/21. W ocenie organu nadzoru powyższe zagadnienia należą do sfery wykonawczej, tak więc Burmistrz Kamienia Pomorskiego - jako organ uprawniony do składania w imieniu Gminy oświadczeń woli - będzie właściwym do kreowania sytuacji prawnej Gminy i stosunków cywilnoprawnych pomiędzy Gminą a zainteresowanymi podmiotami, w drodze umów cywilnoprawnych. Rada stanowiąc o powyższym zaingerowała bezpośrednio w treść stosunków cywilnoprawnych i związała, ze skutkiem wobec osób trzecich w zakresie spraw łączących się z zawieraniem umów przez Gminę, organ wykonawczy. Co - w sytuacji, w której ustawa takich uprawnień radzie nie przyznaje - należy uznać za niedopuszczalne, jako ograniczenie wynikające z przepisów prawa.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności §1 ust. 2 i ust. 4 uchwały Nr XXIV/278/21 Rady Miejskiej w Kamieniu Pomorskim z dnia 26 marca 2021 r. w sprawie wyrażenia zgody na obciążenie nieodpłatną służebnością drogową nieruchomości stanowiącej własność Gminy Kamień Pomorski położonej w obrębie ewidencyjnym Wrzosowo, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia

Wicewojewoda Zachodniopomorski

Marek Subocz

Otrzymują:

1. Rada Miejska w Kamieniu Pomorskim,
2. a/a.

