



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 259/XXVIII/2016 Rady Miejskiej w Kłobucku z dnia 28 grudnia 2016 r. w sprawie wyrażenia zgody na nieodpłatne obciążenie służebnością przesyłu nieruchomości stanowiącej własność Gminy Kłobuck, w części określonej w tytule oraz § 1 uchwały w zakresie wyrazu „nieodpłatne”, jako niezgodnej z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 2147 z późn. zm.).

Uzasadnienie

Przedmiotowa uchwała Nr 259/XXVIII/2016 Rady Miejskiej w Kłobucku z dnia 28 grudnia 2016 r. podjęta została w celu wyrażenia zgody na nieodpłatne obciążenie służebnością przesyłu nieruchomości stanowiącej własność Gminy Kłobuck. Zgodnie z postanowieniem § 1 przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Kłobucku wyraziła zgodę na „nieodpłatne obciążenie na czas nieokreślony nieruchomości stanowiącej własność Gminy Kłobuck, położonej w Gminie Kłobuck, obręb Libidza, oznaczonej geodezyjnie nr 309/1 o pow. 0,3605 ha, dla której Sąd Rejonowy w Częstochowie X Zamiejscowy Wydział Ksiąg Wieczystych w Kłobucku prowadzi księgę wieczystą CZ2C/00025505/0, służebnością przesyłu w ramach inwestycji realizowanej przez Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Okręgu Częstochowskiego S.A. w Częstochowie, ul. Jaskrowska 14/20, 42-202 Częstochowa, polegającą na:

- 1) budowie odcinka sieci wodociągowej Ø 125 na odcinku około 155,00 mb,;
- 2) korzystanie z obciążonej nieruchomości w zakresie niezbędnym do prawidłowej eksploatacji i konserwacji wymienionych sieci.”.

W podstawie prawnej niniejszej uchwały wskazano m. in. art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, zwanej dalej „ustawą”. Zgodnie z ww. przepisem „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”.

Wskazania wymaga, iż wyżej przywołany przepis ustawy, stanowi delegację do określenia zasad nabycia, zbycia i obciążania nieruchomości, bądź też do wyrażenia zgody na dokonanie ww. czynności, nie daje natomiast radzie gminy kompetencji do regulowania treści stosunku cywilnoprawnego. W ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Kłobucku regulacją zawartą w tytule oraz w § 1 przedmiotowej uchwały dotyczącą nieodpłatnego ustanowienia służebności, wykroczyła poza delegację określoną w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy, a jednocześnie naruszyła kompetencję organu wykonawczego gminy, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Kompetencje organu stanowiącego gminy w zakresie gospodarowania nieruchomościami, określone w art. 18 ustawy o samorządzie gminnym i w innych przepisach szczególnych nie mogą ulegać rozszerzeniu kosztem kompetencji organu wykonawczego. Powyższe stanowisko znajduje również potwierdzenie w orzecznictwie sądowo-administracyjnym m.in. w wyroku z dnia 7 października 2004 r. (sygn. akt II SA 3144/03, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, iż: *„Art. 18 ust. 2 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym uprawniający radę gminy do podejmowania uchwał w sprawach majątkowych gminy 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 rozstrzygania w drodze uchwał wszystkich spraw ważnych z punktu widzenia gospodarki gminy.”*

Jednocześnie podkreślenia wymaga, iż zgodnie z brzmieniem art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej mogą działać jedynie na podstawie i w granicach przyznanych im uprawnień. Oznacza to, że podczas, gdy jednostka posiada swobodę działania zgodnie z zasadą, iż co nie jest wyraźnie zabronione przez prawo jest dozwolone, to organy władzy publicznej mogą działać tylko w tych przypadkach i w takim zakresie, w których upoważnia je do tego prawo (por. W. Skrzydło, Konstytucja RP. Komentarz. Zakamycze 1999 r., s. 15, por. wyrok NSA z dnia 15 stycznia 1997 r., sygn. akt II SA 534/96, M. Podat. 1997/12/374). Artykuł 7 Konstytucji RP zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.

Niezależnie od powyższego podkreślić należy, że normy regulujące zasady obrotu nieruchomościami należącymi do jednostek samorządu terytorialnego (także Skarbu Państwa) mają w większości charakter prawa publicznego i są bezwzględnie obowiązujące (patrz. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 17 lipca 2013 r., sygn. akt III CZP 46/03, Lex nr 81521, publ. OSNC 2004/10/153, Prok. i Pr.- wkł. 2004/3/37, Biul. SN 2003/7/7, Wokanda 2003/11/8, Wspólnota 2003/16/53).

Zgodnie z art. 14 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami - nieruchomości Skarbu Państwa mogą być nieodpłatnie obciążane ograniczonymi prawami rzeczowymi na rzecz jednostek samorządu terytorialnego, a nieruchomości będące własnością jednostek samorządu terytorialnego – na rzecz Skarbu

Państwa lub innych jednostek samorządu terytorialnego. Z powyższego w sposób jednoznaczny wynika, iż tylko pomiędzy wskazanymi w tym przepisie podmiotami dozwolone jest ustanawianie ograniczonych praw rzeczowych nieodpłatnie.

Stosownie do art. 244 § 1 Kodeksu cywilnego ograniczonymi prawami rzeczowymi są: użytkowanie, służebność, zastaw, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu oraz hipoteka. Obrót nieruchomościami jest w rozumieniu art. 13 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami jedną z postaci gospodarowania nieruchomościami, w myśl art. 12 tej ustawy powinien on być wykonany zgodnie z zasadami prawidłowego gospodarowania. Przez zasady prawidłowego gospodarowania, które nie zostały określone, ani skatalogowane w ustawie o gospodarce nieruchomościami, należy rozumieć takie reguły zarządzania i rozporządzania nieruchomościami oraz korzystania z nich, które pozostają w zgodzie z działem drugim przytoczonej ustawy, a zarazem są racjonalne z ekonomicznego punktu widzenia (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 20 października 2010 r., sygn. akt III CZP 70/10, Lex nr 604068, publ. OSNC 2011/4/43, www.sn.pl, Biul. SN 2010/10/9).

Szczególny charakter unormowań zawartych w art. 14 ust. 1-4 ustawy o gospodarce nieruchomościami podkreśla przewidziane w art. 14 ust. 5 tej ustawy wymaganie, aby zawarcie umów, o których mowa w ust. 1-4, uzyskało uprzednio zgodę wojewody w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa albo zgodę odpowiednio rady lub sejmiku w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego.

Konieczność uzyskania zgody poprzedzającej zawarcie omawianych umów wyraźnie przemawia przeciwko dopuszczalności nieodpłatnego obciążenia nieruchomości skarbowych i samorządowych ograniczonymi prawami rzeczowymi na rzecz podmiotów innych niż Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego. W przeciwnym wypadku niezrozumiałe byłoby, dlaczego omawiane obciążenie nieruchomości skarbowych i samorządowych na rzecz Skarbu Państwa i jednostek samorządowych podlegałoby większym rygorom niż na rzecz innych podmiotów prawa.

O zakazie ustanowienia nieodpłatnie ograniczonego prawa rzeczowego na nieruchomości stanowiącej własność Gminy na rzecz przedsiębiorstwa realizującego cele publiczne, świadczy także zasada wyrażona w art. 45 ustawy, która ogranicza swobodę decydowania przez gminę o sposobie wykorzystania jej mienia, nakazując w tym zakresie działania zgodne z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Reasumując, organ nadzoru aprobuje stanowisko wyrażone w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 2 lipca 2015 r., sygn. akt II SA/Gl 481/15, jak również w przywołanym tamże wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 9 października 2014 r., sygn. akt II SA/Op 336/14, zgodnie z którym " *wyraźne uregulowanie wskazanych ograniczeń podmiotowych i przedmiotowych przemawia za tym, że w wypadku innych czynności prawnych i między innymi podmiotami regułą pozostaje odpłatność. Skutki obowiązywania art. 14 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami należy zatem oceniać nie tylko z uwzględnieniem wprost treści tego przepisu, lecz również wynikających z niego wniosków a contrario*".

Tym samym, regulację § 1 przedmiotowej uchwały dotyczącą nieodpłatnego ustanowienia służebności i użytkowania oraz tytuł uchwały w zakresie wyrazu "nieodpłatne" należy uznać za niezgodne z prawem - po pierwsze z uwagi na brak dla Rady Miejskiej właściwego upoważnienia ustawowego ku temu - po drugie, z uwagi na niedopuszczalną ingerencję Rady w kompetencje organu wykonawczego - tu: Burmistrza Miasta – po trzecie zaś, z uwagi na naruszenie art. 14 ust. 2 zdanie drugie ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy uznać, iż uchwała Nr 259/XXVIII/2016 Rady Miejskiej w Kłobucku z dnia 28 grudnia 2016 r. została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, co zgodnie z treścią art. 91 ustawy o samorządzie gminnym stanowi przesłankę do orzeczenia o jej nieważności w wyżej wskazanym zakresie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz