



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

---

Bydgoszcz, dnia 30 grudnia 2016 r.

Poz. 4981

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 109/2016 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO**

z dnia 29 grudnia 2016 r.

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, § 6 w zakresie wyrazów: „przed dniem zawarcia aktu notarialnego”, § 9 uchwały nr XXIV/185/2016 Rady Gminy Złotniki Kujawskie z dnia 25 listopada 2016 r. w sprawie określenia zasad obciążania nieruchomości stanowiących własność Gminy Złotniki Kujawskie służebnościami gruntowymi i służebnościami przesyłu.

#### **UZASADNIENIE**

W dniu 25 listopada 2016 r. Rada Gminy Złotniki Kujawskie, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a, art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 oraz art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2015 r., poz. 1774 z późn. zm.) w związku z art. 285 i 305<sup>1</sup> ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2016 r., poz. 1579 z późn. zm.), podjęła powyższą uchwałę.

Badana uchwała wpłynęła do organu nadzoru 2 grudnia 2016 r.

Zawiadomieniem z dnia 20 grudnia 2016 r. znak: WNK.IV.4131.164.2016, organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności ww. uchwały. Przewodniczący Rady Gminy Złotniki Kujawskie pismem z dnia 22 grudnia 2016 r. znak: RG.0004.13.2016 poinformował Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego, że na najbliższej sesji ww. uchwała zostanie poprawiona.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a w związku z art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 oraz art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, Rada jest uprawniona do określenia w formie aktu prawa miejscowego 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. Rada Gminy Złotniki Kujawskie realizując przedmiotową kompetencję podjęła ww. uchwałę.

W § 5 ust. 1 badanej uchwały Rada Gminy Złotniki Kujawskie postanowiła: „Ustanowienie służebności przesyłu lub gruntowej następować będzie na podstawie umowy zawartej w formie aktu notarialnego, która każdorazowo będzie określać przebieg służebności, powierzchnię służebności, szczegółowy zakres korzystania z nieruchomości obciążonej, oraz okres czasu na jaki zostaje ustanowiona”. Zdaniem organu nadzoru Rada Gminy stanowiąc o obligacyjnych elementach umowy wykroczyła poza zakres przyznanego przez ustawę upoważnienia do regulowania zasad obciążania nieruchomości. Wskazany w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a, art. 40 ust. 1 i 2 pkt 3 oraz 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 13 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie legitymuje organu stanowiącego do określenia elementów umowy zawieranej przez organ wykonawczy. Jak już zauważono, zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt. 9 lit. a ww. ustawy „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”. Powyższe oznacza, że organ stanowiący ma kompetencje tylko do wyrażania zgody na dokonanie tych czynności, ale nie posiada kompetencji do wypowiedzania się w zakresie elementów ustanawiającej służebności (vide: wyrok NSA z dnia 3.08.2016 r., sygn. akt I OSK 3307/15). Na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad zarządu mieniem gminy. Z kolei art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy wśród kompetencji wójta wymienia gospodarowanie mieniem komunalnym. Ponadto, z przepisu art. 31 tej samej ustawy wynika, że do kompetencji wójta należy reprezentowanie gminy na zewnątrz. Podobna regulacja znajduje się w art. 11 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z jej treścią: „Z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z przepisów tej ustawy oraz odrębnych ustaw, organami reprezentującymi jednostki samorządu terytorialnego w sprawach o gospodarce nieruchomościami są ich organy wykonawcze”. Z treści art. 25 powołanej ustawy jasno wynika, że gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt. Odnosząc się do przytoczonych przepisów zauważyć należy, że nie może budzić wątpliwość, iż bieżące gospodarowanie nieruchomościami gminnymi, a więc podejmowanie czynności prawnych i faktycznych dotyczących nieruchomości należy do wójta. Zatem, jedynie wójt (oraz druga strona umowy – patrz art. 353<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego), działając na podstawie obowiązujących przepisów, ma prawo do kształtowania treści zawieranych przez Gminę umów.

Zgodnie z art. 244 § 1 Kodeksu cywilnego - służebności należą do katalogu ograniczonych praw rzeczowych. Zatem, § 5 ust. 1 uchwały pozostaje w sprzeczności również z art. 245 § 2 Kodeksu, który stanowi, że do ustanowienia ograniczonego prawa rzeczowego forma aktu notarialnego jest potrzebna tylko dla oświadczenia właściciela, który prawo ustanawia. Wywieść należy z powyższego, że druga strona (podmiot, na rzecz którego prawo jest ustanawiane) może złożyć oświadczenie w każdej innej formie. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 1 października 2010 r., sygn. akt II FSK 859/09 stwierdził: „Z treści art. 245 § 2 k.c. wynika bowiem, że wymóg zachowania formy aktu notarialnego dotyczy tylko samego oświadczenia woli właściciela, który dane ograniczone prawo rzeczowe na nieruchomości ustanawia. Natomiast oświadczenie woli nabywcy tego prawa rzeczowego może być złożone w formie dowolnej, także w formie dorozumianej, o której mowa w art. 60 k.c.”. Strony danej umowy mogą oczywiście umówić się, że oświadczenia woli obu stron będą składane w formie aktu notarialnego, ale nie może o tym przesądzać akt prawa miejscowego (vide: wyrok NSA z dnia 3 sierpnia 2016 r., sygn. akt I OSK 3307/15). Rada Gminy Złotniki Kujawskie ograniczyła możliwość złożenia oświadczenia woli w formie innej niż forma aktu notarialnego, podmiotom na rzecz których służebności gruntowe i służebności przesyłu miałyby być ustanowione.

W § 5 ust. 2 przedmiotowej uchwały Rada Gminy postanowiła: „Wszystkie koszty związane z ustanowieniem służebności, w tym koszty: operatu szacunkowego, wpisu z rejestru gruntów, odpisu z księgi wieczystej, zawarcia aktu notarialnego oraz wpisu do księgi wieczystej ponosi właściciel nieruchomości władnącej lub przedsiębiorca przesyłowy”. Jak wskazano powyżej, organ stanowiący nie miał prawa mocą swej uchwały ograniczyć organowi wykonawczemu prawa do określenia treści umowy dotyczącej ustanowienia ograniczenia prawa rzeczowego. Zgodnie z treścią art. 353<sup>1</sup> k.c. - strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współzycia społecznego.

W § 6 uchwały organ stanowiący postanowił: „Obciążenie nieruchomości należących do Gminy Złotniki Kujawskie służebnościami gruntowymi i przesyłu następuje za wynagrodzeniem płatnym jednorazowo lub okresowo, przed dniem zawarcia aktu notarialnego”. Jak już wcześniej wskazano, forma aktu notarialnego obowiązuje jedynie przy składaniu oświadczenia woli przez ustanawiającego służebność, to błędne jest sformułowanie ww. zapisu, który określa czynności które winny być podjęte. Zgodnie z art. 245 § 1 k.c. „Z zastrzeżeniem wyjątków w ustawie przewidzianych, do ustanowienia prawa rzeczowego stosuje się odpowiednio przepisy o przeniesieniu własności” (vide: rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego nr NK.N.4131.17.2.2016.FZ z dnia 23 marca 2016 r.).

W § 9 uchwały organ stanowiący postanowił: „Obciążenie nieruchomości służebnością przesyłu na zasadach odmiennych niż opisane w niniejszej uchwale wymaga odrębnej uchwały Rady Gminy Złotniki Kujawskie”. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 3 sierpnia 2016 r., sygn. akt I OSK 3307/15 podzielił pogląd organu nadzoru kwestionującego podobny zapis (wskazany również § 9 przedmiotowej uchwały) - odstąpienie od zasad, określonych uchwałą, będącą aktem prawa miejscowego, może nastąpić tylko i wyłącznie w przypadkach wskazanych w uchwale. Regulacja taka winna więc szczegółowo i wyczerpująco określać sytuacje, w których dopuszczalne będzie odstąpienie od ogólnych zasad. Nie istnieje natomiast możliwość stanowienia generalnej klauzuli, uprawniającej na podstawie odrębnej

uchwały, do obciążania nieruchomości służebnością przesyłu w bliżej nieokreślonych przypadkach, w sposób odmienny niż stanowił ten akt prawa miejscowego.

Mając na uwadze zaistniały stan faktyczny i prawny należało orzec jak na wstępie.

Rozstrzygnięcie jest ostateczne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, ul. Jana Kazimierza 5, 85-035 Bydgoszcz, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski  
Mikołaj Bogdanowicz