



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 7 czerwca 2024 r.

Poz. 3166



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.199.2024 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 6 czerwca 2024 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr LXXVII/328/2024 Rady Gminy Chodel z dnia 30 kwietnia 2024 r.
w sprawie ustalenia zasad ustanowienia służebności przesyłu na nieruchomościach stanowiących
własność Gminy Chodel.**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 609, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXVII/328/2024 Rady Gminy Chodel z dnia 30 kwietnia 2024 r. w sprawie ustalenia zasad ustanowienia służebności przesyłu na nieruchomościach stanowiących własność Gminy Chodel.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LXXVII/328/2024 Rady Gminy Chodel została doręczona organowi nadzoru w dniu 10 maja 2024 r.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały powołano m. in. art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z tym przepisem, do wyłącznej kompetencji 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.

Uchwała w sprawie zasad obciążania nieruchomości stanowiących własność gminy, podejmowana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, reguluje zasady zarządu mieniem gminy i stosownie do art. 40 ust. 2 pkt 3 tej ustawy stanowi akt prawa miejscowego (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 2 lipca 2015 r. sygn. akt II SA/Gl 482/15, wyrok WSA w Opolu z dnia 9 października 2014 r. sygn. akt II SA/Op 336/14).

Tymczasem w § 7 uchwały Rada Gminy przyjęła, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

W ocenie organu nadzoru ustalenie takiego terminu wejścia w życie przedmiotowej uchwały istotnie narusza art. 2 w zw. z art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Zgodnie z art. 88 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (ust. 1). Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa (ust. 2).

W myśl art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe.

W art. 4 ust. 1 ww. ustawa stanowi zaś, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym (art. 4 ust. 2).

Z kolei art. 13 ww. ustawy zawiera katalog aktów prawnych podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W myśl art. 13 pkt 2, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowiące przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy.

Przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego. Uchwała zawiera normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. O generalności uchwały decyduje bowiem fakt, że na brzmienie przepisów uchwały będzie mógł się powołać się każdy podmiot zainteresowany zawarciem z gminą umowy służebności przesyłu. Natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały to nic innego jak możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów.

W kontekście powyższego należy stwierdzić, że przedmiotowa uchwała Rady Gminy Chodel, jako akt prawa miejscowego, co do zasady, powinna wejść w życie po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Niespełnienie wymogów publikacji aktu prawa miejscowego, wynikających z przepisu art. 4 oraz art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, stanowi istotne naruszenie prawa i powoduje, że uchwała nie nabywa mocy prawnej i nie staje się prawem obowiązującym.

Jak już wspomniano, zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Konstytucja wyklucza możliwość wejścia w życie aktu prawnego o charakterze normatywnym bez ogłoszenia go w ustawowo przewidzianym trybie.

Skoro przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego, to podlega ona ogłoszeniu w dzienniku urzędowym. Zaniechanie takiej publikacji przesądza o naruszeniu art. 2 ust. 1 w zw. z art. 4 i art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych i stanowi samoistną podstawę do stwierdzenia nieważności tej uchwały w całości (por. m. in. wyrok WSA w Krakowie z dnia 23 marca 2018 r. sygn. akt II SA/Kr 131/18).

Uchwała jest obciążona również innymi wadami prawnymi.

Jak stanowi § 4 uchwały, *umowa i ustanowienie służebności przesyłu zawierana w formie aktu notarialnego każdorazowo określać będzie zakres korzystania przez przedsiębiorcę ze służebności oraz przebiegu i treści tej służebności* (ust. 1). *Służebność przesyłu będzie polegać na prawie korzystania z nieruchomości będącej własnością Gminy Chodel w zakresie niezbędnym do posadowienia, likwidacji istniejących, eksploatacji, naprawy i konserwacji urządzeń o których mowa w § 2 niniejszej uchwały* (ust. 2).

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje wykraczają poza granice upoważnienia przyznanego Radzie Gminy w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym.

Należy podkreślić, że uprawnienia organu stanowiącego określone we wskazanym wyżej przepisie mają charakter wyjątku od zasady wynikającej z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że gospodarowanie mieniem gminy należy do zadań wójta.

Analogiczne regulacje zawiera art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344, ze zm.), w myśl którego z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z przepisów tej ustawy oraz odrębnych ustaw, organami reprezentującymi jednostki samorządu terytorialnego w sprawach gospodarowania nieruchomościami są ich organy wykonawcze.

Ponadto, stosownie do treści art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta.

Powyższe oznacza, że bieżące gospodarowanie nieruchomościami gminnymi, a więc podejmowanie czynności prawnych i faktycznych dotyczących nieruchomości stanowiących własność gminy należy do wójta.

Skoro zatem art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym ma charakter wyjątku od reguły, to podlega ścisłej wykładni.

Uchwała rady gminy, będąc prawem miejscowym, nie może zawierać regulacji bardziej rygorystycznych niż przewiduje to prawo powszechnie obowiązujące a zatem sprzecznych z tym prawem. Takie zaś postanowienie przewiduje § 4 ust. 1 przedmiotowej uchwały, stanowiąc o wymogu zawarcia umowy ustanowienia służebności w formie aktu notarialnego. Tymczasem, zgodnie z art. 245 § 2 Kodeksu cywilnego, tylko dla oświadczenie woli właściciela nieruchomości obciążanej wymagane jest dochowanie szczególnej formy, jaką jest akt notarialnego. Oświadczenie woli uprawnionego (przedsiębiorcy przesyłowego) takiej formy już nie wymaga. 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 (por. wyrok NSA z dnia 3 sierpnia 2016r., sygn. I OSK 3307/15).

W zakresie kompetencji przysługujących Radzie Gminy nie mieści się także określanie istotnych postanowień umów zawieranych przez organ wykonawczy gminy (*essentialia negotii*). Podejmowanie czynności z zakresu prawa cywilnego należy do kompetencji wójta jako reprezentanta gminy, któremu nie można - bez wyraźnego upoważnienia ustawowego - narzucać elementów umowy. Ustawodawca nie zdefiniował pojęcia "zasady obciążania nieruchomości", jednakże zasady te należy rozumieć jako zbiór podstawowych reguł postępowania organu wykonawczego, z pominięciem postanowień przewidzianych do konkretyzacji w umowie zawieranej przez gminę reprezentowaną przez jej organ wykonawczy.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXXVII/328/2024 jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Krzysztof Komorski

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Chodel
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Chodel