



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 16 lipca 2024 r.

Poz. 3773



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.254.2024

z dnia 15 lipca 2024 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr III/19/2024 Rady Gminy Serokomla z dnia 27 czerwca 2024 r. w sprawie ustalenia zasad ustanowienia służebności przesyłu na nieruchomościach stanowiących własność Gminy Serokomla.

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 III/19/2024 Rady Gminy Serokomla z dnia 27 czerwca 2024 r. w sprawie ustalenia zasad ustanowienia służebności przesyłu na nieruchomościach stanowiących własność Gminy Serokomla.

Uzasadnienie

Uchwała Nr III/19/2024 Rady Gminy Serokomla została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 lipca 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 szczególnie 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 obowiązkiem.

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 stanowione 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 Serokomla, 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 obarczona również innymi wadami prawnymi.

Jak stanowi § 3 ust. 1 uchwały, służebność przesyłu ustanowiona będzie za wynagrodzeniem, *a wszelkie koszty związane z ustanowieniem służebności (tj. koszt sporządzenia operatu szacunkowego określającego wartość służebności, wynagrodzenie z tytułu ustanowienia służebności, koszt sporządzenia aktu notarialnego ustanowienia służebności, koszt ujawnienia ograniczonego prawa rzeczowego w księgach wieczystych) ponosić będzie w całości odpowiednio: właściciel urządzeń posadowionych na nieruchomości stanowiącej własność Gminy Serokomla lub przedsiębiorca przesyłowy, na rzecz których służebność będzie ustanawiana.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja w zakresie, w jakim normuje kwestię ponoszenia kosztów ustanowienia służebności przesyłu nie mieści się w granicach upoważnienia przysługującego Radzie Gminy.

Powyższymi regulacjami Rada wkroczyła w kompetencje organu wykonawczego, a także naruszyła zasadę swobody umów wyrażoną w art. 353(1) ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks Cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740, ze zm.), zgodnie z którą niedopuszczalnym jest, aby strony przyszłej umowy nie miały wpływu na jej treść z uwagi na to, iż jej postanowienia reguluje narzucająca jednostronnie rozwiązania dla strony umowy uchwała rady gminy. Zawarcie umowy obciążenia nieruchomości służebnością należy do organu wykonawczego gminy. Umowa jest dwustronną czynnością prawną równorzędnych podmiotów, regulowaną przepisami prawa cywilnego. O treści umowy decydują strony przyszłej umowy zgodnie z generalną zasadą autonomii woli stron. Kształtowanie postanowień umowy powinno bowiem mieć miejsce przy jej zawieraniu, a nie w uchwale określającej zasady obciążania nieruchomości.

Jak stwierdził WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 13 września 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 388/12, „ustalenie sposobu zapłaty wynagrodzenia za korzystanie z ograniczonego prawa rzeczowego na nieruchomości gminy nie należy do kompetencji rady gminy, ponieważ nie mieści się w zakresie pojęcia "zasad obciążania nieruchomości". Nie jest to również zagadnienie przekraczające zwykły zarząd nieruchomością. Zasadą przyjętą przez Radę Miejską (...) jest konieczność zapłaty wynagrodzenia gminie, natomiast sposób zapłaty tego wynagrodzenia (jednorazowo, ratalnie, w naturze itp.) powinien być określony w umowie, która należy do kategorii czynności prawnych, do których dokonywania właściwy jest jedynie organ wykonawczy gminy (gospodarujący zasobem nieruchomości)”.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazano także, iż „wśród kwestii, które można określić pojęciem "zasady obciążania nieruchomości" nie mieści się zagadnienie ponoszenia kosztów zawarcia umowy i wpisu do księgi wieczystej. Co więcej przepis § (...) uchwały w cytowanym fragmencie skutkuje również uszczupleniem kompetencji organu wykonawczego gminy, albowiem nakłada na burmistrza ograniczenia w sferze kształtowania treści umowy, które nie mają podstawy prawnej w żadnym przepisie prawa. Jeżeli bowiem uprawnieniem burmistrza jest zawarcie umowy, której skutkiem będzie powstanie ograniczonego prawa rzeczowego na nieruchomości, to do zadań tego organu należy takie ukształtowanie treści tej umowy, aby odpowiadała ona prawu i interesom gospodarczym gminy. Umowa taka musi być również oczywiście zgodna z zasadami obciążania nieruchomości przyjętymi przez radę. Jednakże podkreślenia wymaga, że wśród tych zasad, które rada może ustanowić na mocy art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, nie sposób umiejscowić kwestii ponoszenia kosztów wpisu do księgi wieczystej czy sporządzenia umowy w formie aktu notarialnego. Są to bowiem zagadnienia stricte techniczne, indywidualne dla każdego ewentualnego przypadku i nie mają one charakteru kwestii przekraczających czynności zwykłego zarządu nieruchomością” - por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 9 lipca 2013r., sygn. akt II SA/Wr 392/13, a także wyrok NSA z dnia 3 sierpnia 2016 r. sygn. akt I OSK 3307/15.

Zapisy uchwały dotyczące kosztów obciążających właściciela urządzeń lub przedsiębiorcę przesyłowego należą do postanowień, których nie można kwalifikować jako podstawowych reguł postępowania w zakresie ustalenia zasad obciążania nieruchomości służebnościami. Zatem kwestie te nie mogą być regulowane w drodze uchwały, lecz powinny być konkretyzowane w umowie zawieranej w sprawie obciążenia nieruchomości.

Jak stanowi § 4 uchwały, umowa i ustanowienie służebności przesyłu zawierana w formie aktu notarialnego, każdorazowo określać będzie zakres korzystania przez przedsiębiorcę ze służebności oraz przebieg i treści tej służebności (ust. 1). Służebność przesyłu będzie polegać na prawie korzystania z nieruchomości będącej własnością Gminy Serokomla 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 notarialny. 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 III/19/2024 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 Serokomla
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Serokomla