



WOJEWODA LUBELSKI  
PN- II.4131.306.2022

Lublin, dnia 19 lipca 2022 r.

Urząd Miasta Radzyń Podl.

DATA WPŁYWU

2022 -07- 20

3429, 2022, DK

### Rozstrzygnięcie nadzorcze

**stwierdzające nieważność uchwały Nr XLIV/272/2022 Rady Miasta Radzyń Podlaski z dnia 29 czerwca 2022 r. w sprawie wyrażania zgody na ustanowienie służebności przesyłu, w części obejmującej jej § 1 w brzmieniu: „nieodpłatnie” oraz § 2.**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, ze zm.)

### stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIV/272/2022 Rady Miasta Radzyń Podlaski z dnia 29 czerwca 2022r. w sprawie wyrażania zgody na ustanowienie służebności przesyłu, w części obejmującej jej § 1 w brzmieniu: „nieodpłatnie” oraz § 2.

### Uzasadnienie

Uchwała Nr XLIV/272/2022 została doręczona organowi nadzoru w dniu 8 lipca 2022 r.

W podstawie prawnej uchwały powołany został art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z tym 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.

Należy podkreślić, że uprawnienia organu stanowiącego określone w cyt. 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 1997r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1899, 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 należy do wójta.

Skoro zatem regulacja art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym jest wyjątkiem od reguły, musi być ona wykładana ściśle.

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Radzyń Podlaski wyraziła zgodę na ustanowienie na rzecz PGE Dystrybucja Spółka Akcyjna z siedzibą w Lublinie 20 – 340 Lublin, ul. Garbarskiego 21A na czas nieoznaczony *nieodpłatnej* służebności przesyłu nieruchomości będącej własnością Miasta Radzyń Podlaski, położonej w miejscowości Radzyń Podlaski oznaczonej w ewidencji gruntów i budynków jako działka nr 1660/7, dla której prowadzona jest księga wieczysta nr LU1R/00027441/4 zgodnie ze wskazaniem na załączniku mapowym do niniejszej uchwały (§ 1).

W ocenie organu nadzoru, Rada Miasta stanowiąc, iż służebność zostanie ustanowiona nieodpłatnie, w sposób istotny naruszyła art. 14 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Zgodnie z tym przepisem, 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.

Przywołany przepis ustawy umożliwia nieodpłatne obciążanie ograniczonymi prawami rzeczowymi nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa jedynie na rzecz jednostek samorządu terytorialnego a nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego jedynie na rzecz Skarbu Państwa i innych jednostek samorządu terytorialnego.

Zatem w świetle tego przepisu jedynie w wyjątkowych sytuacjach dopuszcza się nieodpłatne obciążenie nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego ograniczonymi prawami rzeczowymi (ograniczenie przedmiotowe) i to wyłącznie na rzecz Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego (ograniczenie podmiotowe).

W wyroku z dnia 9 października 2014r. – sygn. akt II SA/Op 336/14 Wojewódzki Sąd Administracyjny trafnie wywiódł, iż: „*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 u.g.n. należy zatem oceniać nie tylko z uwzględnieniem wprost treści tego przepisu, lecz również wynikających z niego wniosków a contrario. W innym wypadku, tzn. przy założeniu, że nieodpłatne obciążenie nieruchomości gminnej użytkowaniem jest możliwe także na rzecz podmiotów innych niż wskazane w art. 14 ust. 2 u.g.n., omawiana regulacja byłaby niecelowa, trudno byłoby bowiem wyjaśnić, dlaczego ustawodawca reguluje nieodpłatne obciążanie nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, skoro nieodpłatne obciążenie nieruchomości skarbowych i samorządowych mogłoby nastąpić także na rzecz innych podmiotów niż wskazane w art. 14 ust. 2 u.g.n. (...) 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” (por. także m. in. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 13 grudnia 2017 r. sygn. II SA/GI 999/17).

Sąd Najwyższy w uchwałach z dnia 20 października 2010r., sygn. akt III CZP 70/10 oraz z dnia 17 lipca 2003r., sygn. akt III CZP 46/03 wskazał, iż: „o rygoryzmie, z jakim ustawodawca potraktował kwestię odpłatności związanej z obrotem nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi, świadczy fakt, że możliwość odejścia od pełnej odpłatności jest ściśle ograniczona przedmiotowo i podmiotowo. Odnosi się ona bowiem jedynie do kilku czynności prawnych (sprzedaży, zamiany, obciążenia nieruchomości ograniczonymi prawami rzeczowymi i oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste) oraz oznaczonych podmiotów (Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego). Wyjątki te nie mogą być interpretowane rozszerzająco”.

Zatem nieruchomości stanowiące własność jednostek samorządu terytorialnego mogą być nieodpłatnie obciążane ograniczonymi prawami rzeczowymi ale tylko na rzecz Skarbu Państwa lub innych jednostek samorządu terytorialnego.

W przedmiotowej uchwale Rada Miasta wyraziła zgodę na nieodpłatne obciążenie służebnością przesyłu na rzecz PGE Dystrybucja Spółka Akcyjna, co w świetle przedstawionej wykładni nie jest prawnie dopuszczalne i stanowi istotne naruszenie art. 14 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Stosownie do treści § 2 przedmiotowej uchwały „Szczegółowe warunki służebności przesyłu zostaną określone w oświadczeniu w formie aktu notarialnego o ustanowieniu służebności przesyłu, którego integralną część będzie stanowiła mapa określająca zakres służebności przesyłu”.



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

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 § 2 przedmiotowej uchwały, stanowiąc o wymogu zawarcia umowy ustanowienia służebności w formie aktu notarialnego. Tymczasem, zgodnie z art. 245 § 2 Kodeksu cywilnego, tylko dla oświadczenia 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 Miasta nie mieści się także określanie istotnych postanowień umów zawieranych przez organ wykonawczy gminy (*essentialia negotii*). Podejmowanie czynności z zakresu prawa cywilnego należy do kompetencji burmistrza jako reprezentanta miasta, 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 XLIV/272/2022 we wskazanym zakresie 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.

w z. WOJEWODY LUBELSKIEGO

**Robert Gmitruczuk**  
WICEWOJEWODA

*/podpisano elektronicznie/*

Otrzymują:

- 1) Burmistrz Miasta Radzyń Podlaski
- 2) Przewodniczący Rady Miasta Radzyń Podlaski