



WOJEWODA
WARMIŃSKO - MAZURSKI

Urząd 05 MAJ 2016
Wpłynęło dnia Nr 1548

liczba załączników
podpis *Przewodniczący Rady*

Olsztyn, dnia 4 maja 2016 r.

PN.4131.124.2016

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446) stwierdzam nieważność uchwały nr XIII/99/2016 Rady Gminy Kruklanki z dnia 30 marca 2016 r. w sprawie wyrażenia zgody na ustanowienie prawa służebności przesyłu w części dotyczącej:

- § 1 ust. 3 zdanie pierwsze – „Służebność, o której mowa w ust. 1 i 2 polega na prawie udostępnienia w/w nieruchomości gminnych pod lokalizowanie urządzeń elektroenergetycznych, których przebieg określają załączniki do niniejszej uchwały, stanowiące jej integralną część”,
- § 1 ust. 4.

Uzasadnienie

Przekazaną organowi nadzoru w dniu 7 kwietnia 2016 r. uchwałą nr XIII/99/2016 z dnia 30 marca 2016 r., Rada Gminy Kruklanki wyraziła zgodę na obciążenie służebnością przesyłu, stanowiących własność gminy Kruklanki nieruchomości oznaczonych w § 1 ust. 1-2 uchwały, na rzecz spółki PGE Dystrybucja S.A. Oddział w Białymstoku.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały powołane zostały przepisy art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. „a” 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.) oraz art. 305¹ Kodeksu cywilnego.

W § 1 ust. 3 uchwały zawarto postanowienie, iż służebność, o której mowa w ust. 1 i 2 polega na prawie udostępnienia ww. nieruchomości gminnych pod lokalizowanie urządzeń elektroenergetycznych, których przebieg określają załączniki do niniejszej uchwały, stanowiące jej integralną część. Szczegółowe warunki służebności zostaną określone w umowie notarialnej o ustanowieniu służebności przesyłu. W myśl natomiast § 1 ust. 4 uchwały, ustanowienie służebności nastąpi za jednorazowym wynagrodzeniem powiększonym o podatek od towarów i usług. Mocą zaś § 2 uchwały powierzono jej wykonanie Wójtowi Gminy Kruklanki.

W ocenie organu nadzoru, postanowienia § 1 ust. 3 zdanie pierwsze oraz ust. 4 przedmiotowej uchwały naruszają w sposób istotny obowiązujące przepisy prawa, bowiem wykraczają poza kompetencje nadane organowi stanowiącemu gminy przez ustawodawcę.

Konstytucja RP w art. 7 nakłada na organy władzy publicznej obowiązek działania w granicach i na podstawie prawa. Wobec tego, każde działanie organu władzy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Zakazane jest zatem dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów

kompetencyjnych. Działanie bez delegacji ustawowej lub z jej przekroczeniem stanowi istotne naruszenie prawa.

W myśl art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) ustawy o samorządzie gminnym 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.

Analiza zacytowanej regulacji prowadzi do wniosku, że wyłączna kompetencja rady gminy, obejmuje m. in. zgodę na obciążenie nieruchomości służebnością przesyłu. Należy wskazać, iż „zgoda” adresowana jest do wójta gminy, jako wykonawcy uchwały i dotyczy ściśle określonej nieruchomości, jednakże nie może obejmować kształtowania postanowień przewidzianych do konkretyzacji w treści czynności prawnej dokonywanej przez gminę, reprezentowaną przez jej organ wykonawczy. Uchwała taka powinna bowiem stanowić wyłącznie zgodę na dokonanie czynności objętej hipotezą art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) ustawy o samorządzie gminnym (nabycie, zbycie i obciążenie nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż trzy lata).

Z powyższych przyczyn, uchwała w sprawie wyrażenia zgody na obciążenie nieruchomości gminnej służebnością przesyłu nie powinna zawierać postanowień o charakterze informacyjnym, definiujących służebność przesyłu na potrzeby objętej zgodą konkretnej czynności prawnej, tak jak to uczyniono w zdaniu pierwszym § 1 ust. 3 uchwały. Zaznaczyć trzeba przy tym, iż instytucja służebności przesyłu została już określona przez ustawodawcę w art. 305¹ Kodeksu cywilnego. Formułowanie odrębnej definicji dla tego zagadnienia jest zatem zbędne, a co więcej może prowadzić do dokonywania jego interpretacji w sposób niezgodny z intencją ustawodawcy. Taka praktyka, zgodnie z powszechnie akceptowanym przez judykaturę poglądem, jest niedopuszczalna. Dodatkowo postanowienie to odnosi się do lokalizowania urządzeń elektroenergetycznych, których przebieg mają określać załączniki do niniejszej uchwały, stanowiące jej integralną część. Tymczasem badana uchwała nie wymienia w ogóle jakichkolwiek załączników, które miałyby być jej częścią. Regulacja ta jest wobec tego niezrozumiała.

Ponadto uchwała nie może być aktem kształtującym konkretną czynność prawną. Zgodnie bowiem art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym gospodarowanie mieniem komunalnym należy do zadań wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Zasadniczo więc, gospodarowanie mieniem komunalnym należy do zadań wójta, co jednak nie oznacza, że wójt posiada całkowitą swobodę w tym zakresie, bowiem rada, jako organ stanowiący, ma wpływ na kształtowanie wszystkich spraw lokalnych, pod warunkiem wszakże, że ustawy nie stanowią inaczej. Rada gminy posiada uprawnienie do wyrażenia zgody na zbycie nieruchomości, jednakże nie może regulować szczegółowych postanowień przewidzianych do konkretyzacji w umowie zawieranej przez gminę, reprezentowaną przez jej organ wykonawczy. Takim właśnie postanowieniem jest wskazanie, że ustanowienie służebności nastąpi za jednorazowym wynagrodzeniem powiększonym o podatek od towarów i usług.

W ocenie organu nadzoru, powyższe kwestie należą do sfery wykonawczej, tak więc wójt, będący organem uprawnionym do składania w imieniu gminy oświadczeń woli, jest podmiotem właściwym do kreowania sytuacji prawnej gminy i stosunków cywilnoprawnych – w drodze umów cywilnoprawnych – pomiędzy gminą, a zainteresowaną stroną. Przysługuje mu wyłączna

kompetencja do kształtowania treści umowy w granicach wyznaczonych przez przepis prawa, w tym do konkretyzowania sposobu uiszczania wynagrodzenia i jego elementów składowych.

Zbieżny w tym względzie pogląd zaprezentował Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, uzasadniając wyrok z dnia 6 lipca 2012 r., sygn. akt II SA/Kr 716/12, a także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 4 września 2014, sygn. akt II SA/Go 537/14.

W świetle powyższego stwierdzić należy, iż kwestionowane postanowienia analizowanej uchwały w istotny sposób uchylają obowiązującym unormowaniom, zatem konieczne jest ich wyeliminowanie z obrotu prawnego poprzez stwierdzenie nieważności uchwały w tej części.

W tym stanie rzeczy rozstrzygnięto jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego.

Otrzymują:

1. Przewodniczący Rady Kruklanki
2. Wójt Gminy Kruklanki

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

Artur Chojecki