



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.292.2021

Katowice, dnia 31 marca 2021 r.

Rada Gminy Psary

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIX/286/2021 Rady Gminy Psary z dnia 25 lutego 2021 r. w sprawie wyrażenia zgody na ustanowienie na rzecz TAURON Dystrybucja S.A. z siedzibą w Krakowie odpłatnej służebności przesylu wraz z prawem przejazdu i przechodu przez działkę ozn. nr 2/6 stanowiącą własność Gminy Psary położoną w Psarach, w części określonej w § 1 ust. 1 uchwały, w zakresie wyrazów "polegającej na posadowieniu kontenerowej stacji transformatorowej wraz z powiązaniem kablowymi po stronie SN i nN na łącznej powierzchni 35,44 m², posadowieniu i przebiegu linii kablowej SN na długości 16,2 mb pasem szerokości 0,5 mb, powierzchnia służebności -8,10 m², posadowieniu i przebiegu linii kablowych nN na łącznej powierzchni – 7,15 m²" - jako sprzecznej z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a w związku z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą podjętą na sesji w dniu 25 lutego 2021 r. Rada Gminy Psary wyraziła zgodę na ustanowienie na rzecz TAURON Dystrybucja S.A. z siedzibą w Krakowie odpłatnej służebności przesylu wraz z prawem przejazdu i przechodu przez działkę ozn. nr 2/6, stanowiącą własność Gminy Psary położoną w Psarach.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy w związku z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1990 ze zm.).

W toku badania legalności niniejszego aktu prawnego, organ nadzoru stwierdził, iż narusza on w części wskazanej w *petitum* niniejszego zawiadomienia przepisy prawa.

W treści zakwestionowanych przez organ nadzoru przepisów Rada postanowiła, że służebność przesylu wraz z prawem przejazdu i przechodu przez działkę polegać będzie *na posadowieniu kontenerowej stacji transformatorowej wraz z powiązaniem kablowymi po stronie SN i nN na łącznej powierzchni 35,44 m², posadowieniu i przebiegu linii kablowej SN na długości 16,2 mb pasem szerokości 0,5 mb, powierzchnia służebności - 8,10 m², posadowieniu i przebiegu linii kablowych nN na łącznej powierzchni – 7,15 m²* (§ 1 ust. 1 uchwały).

W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja uchwały w sposób istotny narusza prawo, gdyż Rada uchwaliła ją nie posiadając ku temu podstawy prawnej, wkraczając nadto w zakres kompetencji organu wykonawczego.

Zgodnie z delegacją ustawową, zawartą w treści art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy, do wyłącznej właściwości rady gminy należy m.in. podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy,

przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących zasad obciążania nieruchomości, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej. W przypadku braku uchwały w sprawie określenia zasad, obciążenie nieruchomości gminnej, wymaga zgody rady gminy. Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy, mieniem komunalnym gospodaruje wójt (burmistrz, prezydent miasta). A zatem, obciążenia nieruchomości, będącej własnością jednostki samorządu terytorialnego, ograniczonym prawem rzeczowym dokonuje jej organ wykonawczy. Zgodnie natomiast z treścią art. 11 ust. 1 i art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, organami reprezentującymi jednostki samorządu terytorialnego w sprawach gospodarowania nieruchomościami, są ich organy wykonawcze, przy czym, gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt (burmistrz, prezydent miasta). Decydowanie przez organ stanowiący o czynnościach należących do sfery wykonawczej, narusza konstytucyjną zasadę podziału władz. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w wyroku z dnia 7 października 2004 r., sygn. II SA 3144/03, „(...) art. 18 ust. 2 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym uprawniający radę gminy do podejmowania uchwał w sprawach majątkowych przekraczających zakres zwykłego zarządu ustanawia wyjątki od generalnej zasady wyrażonej w art. 30 ust. 2 pkt 3 tejże ustawy stanowiącej, iż to wójt gminy gospodaruje mieniem komunalnym. Przekazanie pewnych spraw do kompetencji rady gminy jest wyjątkiem, który musi być interpretowany ściśle i nie może prowadzić do swobodnego przejmowania przez radę do rozstrzygania w drodze uchwał wszystkich spraw ważnych z punktu widzenia gospodarki gminy (...)”.

Mając na uwadze obowiązujące przepisy prawne, jak również stanowisko judykatury, stwierdzić należy, iż rada gminy – jako organ niebędący stroną umowy, której przedmiotem jest ustanowienie służebności przesyłu na nieruchomości stanowiącej własność gminy – nie jest uprawniona do decydowania o treści umowy. Bieżące gospodarowanie nieruchomościami gminnymi, a więc podejmowanie czynności prawnych i faktycznych dotyczących nieruchomości, należy do wójta. Rozstrzyganie przez radę o kwestiach zakresu służebności przesyłu stanowi także naruszenie wyrażonej w art. 353¹ Kodeksu cywilnego, zasady swobody umów, zgodnie z którą, strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Zasada ta, przyznająca stronom swobodę w kształtowaniu łączącego je stosunku umownego, musi mieć także zastosowanie w przypadku umów, w których jedną ze stron będzie gmina. Jedynie sam nabywca prawa służebności oraz dysponent mienia komunalnego – wójt (burmistrz, prezydent miasta), jako strony stosunku cywilnoprawnego, będą władne ustalić wskazane wyżej, szczegółowe kwestie.

Treść kwestionowanych przepisów uchwały, zawierających elementy umowy cywilnoprawnej, która ma być dopiero zawarta przez kontrahentów w przyszłości, nie pozostawia stronom tej umowy żadnej swobody, stawiając w tym zakresie organ wykonawczy, jedynie w roli technicznego wykonawcy woli rady. Niedopuszczalnym jest zwłaszcza, aby strona przyszłej umowy, jaką jest podmiot, na rzecz, którego służebność jest ustanawiana, nie miała wpływu na treść umowy w odniesieniu do zakresu ustanawianej służebności. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 15 marca 2007 roku (sygn. II SA/Wr 745/06): „(...) narusza prawo nie tylko akt prawa miejscowego, który wykracza poza upoważnienie zawarte w delegacji ustawowej, ale również taki, który zawiera ustalenia w kwestiach ustawowo przekazanych do regulacji umownej. Uprawnienie do rozstrzygania o zagadnieniach, które winny znaleźć się w umowie należy pozostawić stronom do umownego uregulowania (...)”.

Organy administracji publicznej, zgodnie z wyrażoną w art. 7 Konstytucji zasadą legalności, działają na podstawie i w granicach prawa, nie jest zatem dopuszczalne pomijanie przez te organy obowiązujących norm prawnych, bądź stosowanie ich w sposób dowolny lub wybiórczy (por. wyrok WSA w Lublinie z 20 maja 2014 r. sygn. akt III SA/Lu 184/14, publ. w Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Wyrażona we wskazanym wyżej przepisie zasada oznacza, że organ, w

tym także organ stanowiący gminy, wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W powyższej sprawie upoważnienie to zostało przekroczone.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

W świetle powyższego należy uznać, że stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXIX/286/2021 Rady Gminy Psary z dnia 25 lutego 2021 r. w sprawie wyrażenia zgody na ustanowienie na rzecz TAURON Dystrybucja S.A. z siedzibą w Krakowie odpłatnej służebności przesyłu wraz z prawem przejazdu i przechodu przez działkę ozn. nr 2/6 stanowiącą własność Gminy Psary położoną w Psarach, w części określonej w *petitum* jest uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Z up. Wojewody Śląskiego

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego

