



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 21 lipca 2015 r.

Poz. 2708

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.198.2015 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 20 lipca 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.) stwierdzam nieważność **uchwały Nr XI(80)15 Rady Miejskiej w Barczewie z dnia 16 czerwca 2015 r. w sprawie zasad i trybu obciążania, wydzierżawiania oraz ustanowienia służebności przesyłu nieruchomości gruntowych stanowiących drogi wewnętrzne będących własnością Gminy Barczewo w części dotyczącej:**

- § 2 ust. 1 w zakresie wyrazów „na okres dłuższy niż 3 lata w drodze bezprzetargowej”,
- § 2 ust. 2,
- § 4 ust. 1 w zakresie wyrazów „która każdorazowo będzie określać przebieg służebności, szczegółowy zakres korzystania z nieruchomości obciążonej oraz czas na jaki zostaje ustanowiona”,
- § 4 ust. 2, 3, 4 i 5,
- § 5,
- § 6,
- § 7.

UZASADNIENIE:

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Miejska w Barczewie, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 9 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami w związku z § 2 uchwały nr XXXIX/239/13 z dnia 25 marca 2013 roku w sprawie zasad ustanowienia służebności drogowych oraz służebności przesyłu uchwaliła zasady i tryb obciążania, wydzierżawiania oraz ustanowienia służebności przesyłu nieruchomości gruntowych stanowiących drogi wewnętrzne będących własnością Gminy Barczewo.

W myśl § 2 ust. 1 uchwały nieruchomości lub jej części stanowiące drogi wewnętrzne oddaje się w dzierżawę lub ustala się służebność przesyłu na okres dłuższy niż 3 lata na w drodze bezprzetargowej na cele określone w § 1.

Z treści tego przepisu wynika generalna zgoda Rady na oddawanie części nieruchomości stanowiących drogi wewnętrzne w trybie bezprzetargowym.

W ocenie organu nadzoru wskazany przepis uchwały nie znajduje podstaw prawnych.

Zgodnie z brzmieniem art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zawarcie umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony następuje w drodze przetargu. Wojewoda albo odpowiednia rada lub sejmik mogą wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów.

Przytoczony przepis ustawy ustanawia zatem zasadę zawierania, wymienionych w nim umów, w drodze przetargu. Odstępstwem od tej zasady jest regulacja zawarta w zdaniu drugim tego przepisu. Unormowanie to bowiem upoważnia radę do wyrażenia zgody w drodze uchwały na odstąpienie od obowiązku przetargowego przy zawarciu tychże umów.

Zdaniem organu nadzoru, popartym orzecznictwem sądowym (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 8 marca 2011 r., sygn. akt II SA/Lu 74/11), użyte w art. 37 ust. 4 zdanie 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami sformułowanie: "mogą wyrazić zgodę" jednoznacznie wskazuje, że uchwała organu stanowiącego o zwolnieniu z obowiązku przeprowadzenia przetargu może dotyczyć jedynie konkretnych zindywidualizowanych przypadków wskazanych we wniosku organu wykonawczego.

Każdorazowe więc odstąpienie od przetargu wymaga zgody rady wyrażonej w uchwale, a przedmiotem tej zgody musi być zidentyfikowana nieruchomość. Zgody tej nie można wyrażać w sposób generalny, abstrakcyjny, na przyszłość i w stosunku do nieskonkretyzowanych przypadków (por. Ustawa o gospodarce nieruchomościami, Komentarz, pod redakcją G. Bieńka, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2005, str. 219, por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 listopada 2006 r., sygn. akt II SA/Gl 770/06, oraz wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 października 2006 r. sygn. akt II SA/Gl 605/06). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyżej powołanym wyroku z dnia 29 listopada 2006 r. stwierdził, że "uprawnienia wynikające z art. 37 ust. 4 zdanie drugie ograniczają się do wyrażenia zgody na odstąpienie od przetargowego trybu w konkretnym zindywidualizowanym przypadku wskazanym we wniosku organu wykonawczego. Odmienny pogląd co do dopuszczalności podjęcia generalnej uchwały o odstąpieniu od przetargowego trybu zawierania umów (...), doprowadziłby bowiem do utraty przez Radę funkcji organu kontrolnego".

Reasumując, wskazana regulacja art. 37 ust. 4 zdanie 2 ustawy nie daje podstaw do działania rady w tym zakresie w sposób generalny. Odstąpienie od zasady przetargowego zawierania umów musi być zawsze traktowane jako wyjątek i nie może być nazwane "zasadą".

W tym względzie należy zgodzić się ze stanowiskiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, wyrażonym w wyroku z dnia 19 września 2008 r., podjętym wprawdzie jeszcze przed zmianą przepisów ustawy z dniem 5 listopada 2009 r., ale zdaniem organu nadzoru nadal aktualnym, iż "wyrażenie zgody w trybie art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie może nastąpić w drodze aktu prawa miejscowego jako normy abstrakcyjnej. Wszak upoważnienie zawarte w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, jednoznacznie przewiduje, iż podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych należy do kompetencji rady, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej. Ustawą szczególną jest zaś ustawa o gospodarce nieruchomościami, która wprowadziła wymóg przetargowego trybu zawierania m. in. umów użytkowania, dzierżawy, najmu na czas dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony. Upoważnienie z art. 37 ust. 4 zdanie 2 nie może być interpretowane jako upoważnienie ustawowe do stanowienia aktów prawa miejscowego, jako że właśnie ta ustawa określa zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność jednostek samorządu terytorialnego. Stąd też akty prawa miejscowego nie mogą regulować odmiennie zasad Wskazać należy, że naczelną zasadą demokratycznego państwa prawnego jest działanie organów władzy publicznej w granicach i na podstawie obowiązującego prawa. Zasadę tę wyraża art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym "organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa". Przepis ten zawiera normę zakazującą domniemania kompetencji organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.

Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP "organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa". Z przepisu tego wynika, że akty prawa miejscowego muszą być podejmowane w oparciu o wyraźną normę kompetencyjną rangi ustawowej. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy dodać, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wprowadzania kompetencji w drodze analogii. Wykroczenie przez organ stanowiący gminy poza granice upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego, jak również podjęcie przepisu prawa miejscowego z istotnym naruszeniem prawa skutkuje stwierdzeniem nieważności przepisu prawa miejscowego.

Nadto stwierdzić należy, iż zapisy zawarte w § 2 ust. 2, części § 4 ust. 1, § 4 ust. 2, 3, 4 i 5, § 5, § 6, § 7 wykraczają poza kompetencje rady gminy wynikające z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit a ustawy o samorządzie

gminnym, stoją w sprzeczności z zasadą swobody umów wyrażoną w art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, a także w sposób istotny naruszają postanowienia art. 11 ust. 1 i art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami oraz art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym. W wymienionych powyżej przepisach Rada Miejska w Barczewie zamieściła regulacje polegające na określeniu jakie elementy powinny znaleźć się we wniosku oraz umowie ustanowienia służebności gruntowej i służebności przesyłu, a także wskazała podmiot zobowiązany do poniesienia kosztów sporządzenia wyceny, umowy oraz wpisu praw nabytych do księgi wieczystej, oraz obowiązki prowadzącego roboty drogowe w pasie drogowym co - w ocenie organu nadzoru - stoi w sprzeczności z obowiązującymi normami prawa.

Stosownie do brzmienia art. 353¹ ustawy Kodeks cywilny 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. Podkreślenia wymaga, iż obciążenie nieruchomości ograniczonymi prawami rzeczowymi następuje w drodze umowy cywilnoprawnej. Ustalenie warunków umowy podlega woli jej stron. Wyłącznie, zatem, równorzędne strony stosunku cywilnoprawnego będą władne określić w umowie obciążającej nieruchomość służebnością kwestie dotyczące przebiegu służebności, zakresu korzystania z obciążonej nieruchomości, czasu na jaki służebność zostanie ustanowiona, kosztów sporządzenia wyceny, umowy w formie aktu notarialnego i wpisu praw nabytych do księgi wieczystej, a także innych regulacji odnoszących się stricte do warunków danej umowy. Z uwagi na fakt, że art. 11 ust. 1 i art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym wyraźnie wskazują, iż obciążenia nieruchomości stanowiącej przedmiot własności jednostki samorządu terytorialnego ograniczonym prawem rzeczowym dokonuje jej organ wykonawczy (w sprawach gospodarowania nieruchomościami (...)) organami reprezentującymi jednostki samorządu terytorialnego są ich organy wykonawcze; gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta; do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym), stwierdzić należy, iż rada gminy - jako organ niebędący stroną umowy - nie jest uprawniona do decydowania o jej treści (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 31 stycznia 2008 r., sygn. akt II SA/Wr 554/07, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18 lipca 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 131/12, wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 31 maja 2012 r., sygn. akt 289/12).

Uchwała Nr XI(80)15 Rady Miejskiej w Barczewie w sprawie określenia zasad i trybu obciążania, wydzierżawiania oraz ustanowienia służebności przesyłu nieruchomości gruntowych stanowiących drogi wewnętrzne będących własnością Gminy Barczewo zawiera normy generalne i abstrakcyjne. Nie określa bowiem warunków obciążenia ograniczonym prawem rzeczowym konkretnej nieruchomości na rzecz konkretnego podmiotu. Adresaci norm zawartych w uchwale zostali określone poprzez wskazanie ich cech, a nie poprzez wymienienie ich z nazwy. Ponadto dyspozycja normy określająca zachowanie adresata ma zastosowanie w wielu powtarzalnych okolicznościach, a nie w jednej sytuacji, w konsekwencji stanowi ona akt prawa miejscowego. Taki charakter uchwały przesądza o tym, że nie może ona w sposób powszechnie wiążący w stosunku do wszystkich potencjalnych adresatów normy prawnej wyłączać podstawowej w obrocie cywilnoprawnym zasady swobody umów. Wprowadzenie takich postanowień, jak np. obciążenie wnioskującego o ustanowienie służebności gruntowej lub przesyłu kosztami sporządzenia wyceny czy też aktu notarialnego jest dopuszczalne tylko jako element indywidualnej umowy, ukształtowany w następstwie zgodnej woli stron stosunku prawnego.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie trzydziestu dni od daty jego otrzymania.

z up. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Grażyna Kluge
Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski