



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 5 sierpnia 2025 r.

Poz. 6004

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.164.2025.5

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 29 lipca 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.)

orzekam

nieważność § 1 ust. 1 zdanie drugie wraz z pkt 1-5, § 1 ust. 3-5, § 2 i § 3 załącznika do uchwały nr XVII/120/2025 Rady Miejskiej w Sierakowie z dnia 25 czerwca 2025 r. w sprawie ustalenia zasad ustanawiania służebności gruntowych oraz służebności przesyłu na nieruchomościach stanowiących własność Gminy Sieraków – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 25 czerwca 2025 r. Rada Miejska w Sierakowie podjęła uchwałę nr XVII/120/2025 w sprawie ustalenia zasad ustanawiania służebności gruntowych oraz służebności przesyłu na nieruchomościach stanowiących własność Gminy Sieraków, dalej: „uchwała”.

Uchwałę podjęto na podstawie „art. 18 ust. 2 pkt 9 lit a art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1465; zm.: Dz. U. z 2024 r. poz. 1572, poz. 1907 i poz. 1940) , art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1145; zm.: Dz. U. z 2024 r. poz. 1222, poz. 1717 i poz. 1881) oraz art. 285 i art. 305 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1061; zm.: Dz. U. z 2024 r. poz. 1237)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 1 lipca 2025 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Sierakowie ustaliła zasady ustanawiania służebności gruntowych oraz służebności przesyłu na nieruchomościach stanowiących mienie Gminy Sieraków, które stanowią załącznik do uchwały (dalej „załącznik”).

W myśl art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm., dalej: „u.s.g.”), 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”.

W zdaniu drugim § 1 załącznika oraz pkt 1-5 tego przepisu rada ustaliła szczegółowy katalog zapisów umownych, które mają zostać zamieszczone w treści porozumienia stanowiącego podstawę do ustanowienia

służebności. W § 1 ust. 3 załącznika zawarto katalog kosztów związanych z ustanowieniem służebności na wnioszek zainteresowanego oraz postanowiono, że ponosi je „właściciel nieruchomości władnącej lub podmiot, na rzecz którego służebność zostanie ustanowiona”. Podobny katalog kosztów sformułowano w § 1 ust. 4 załącznika dla sytuacji innych niż wymienione w § 1 ust. 3 załącznika, przy czym koszty te mają ponosić „właściciel nieruchomości władnącej lub podmiot, na rzecz którego służebność zostanie ustanowiona oraz Gmina Sieraków – w stosunku uzgodnionym w porozumieniu między zainteresowanymi stronami”. Stosownie do § 1 ust. 5 załącznika: „Uprawnienia wynikające ze służebności powinny być wykonywane w taki sposób, aby jak najmniej utrudniały korzystanie z nieruchomości obciążonej”.

Zdaniem organu nadzoru, powyższe regulacje naruszają prawo w stopniu istotnym. Zgodnie z art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 u.s.g., do zadań wójta należy wykonywanie uchwał rady gminy i zadań gminy określonych przepisami prawa, w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym. Przekazanie spraw majątkowych do kompetencji rady gminy stanowi więc wyjątek od ww. zasady, zawartej w art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g., że to wójt gospodaruje mieniem komunalnym. Musi być zatem interpretowany ściśle, co oznacza zakaz swobodnego przejmowania przez radę do rozstrzygnięcia w drodze uchwał, wszystkich spraw ważnych z punktu widzenia gospodarki gminy (por. wyrok WSA w Krakowie z 15 grudnia 2022 r., II SA/Kr 1051/22). Rada gminy nie może zatem podejmować i regulować czynności, które należą do sfery wykonawczej, gdyż stanowiłoby to naruszenie konstytucyjnej zasady podziału organów jednostek samorządu terytorialnego na wykonawcze i stanowiące (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 7 marca 2013 r., II SA/Go 23/13).

Ponadto podkreślić należy, że w orzecznictwie utrwalił się pogląd, zgodnie z którym, rada gminy określając zasady gospodarowania nieruchomościami powinna opracować zbiór podstawowych reguł postępowania organu wykonawczego, z pominięciem szczegółowych postanowień przewidzianych do konkretyzacji w umowie zawieranej przez gminę, reprezentowaną przez jej organ wykonawczy. Natomiast zasady uchwalane przez radę nie mogą wkraczać, ani też modyfikować już ustawowo uregulowanej materii, stanowiąc co najwyżej jej dopełnienie i uzupełnienie (por. wyrok WSA w Krakowie z 29 maja 2024 r., II SA/Kr 278/24, wyrok WSA w Olsztynie z 17 lutego 2015 r., II SA/Ol 1354/14, wyrok WSA w Poznaniu z 2 lutego 2012 r., IV SA/Po 488/11).

Organ nadzoru zwraca również uwagę, że stosownie do art. 11 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145, ze zm., dalej „u.g.n.”), w sprawach gospodarowania nieruchomościami organem reprezentującym jednostkę samorządu terytorialnego jest jej organ wykonawczy. Zatem w zakresie gospodarowania nieruchomościami to organ wykonawczy, reprezentujący gminę na zasadach określonych w art. 46 ust. 1 u.s.g., samodzielnie kształtuje treść umowy w granicach zasady swobody umów, wynikającej z art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024 r. poz. 1061, ze zm.).

Zdaniem organu nadzoru, w zakresie spraw, które rada gminy może uregulować na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g., nie mieszczą się postanowienia dotyczące szczegółowej treści umów czy porozumień zawieranych przez organ wykonawczy, kosztów związanych z ustanowieniem służebności, a także reguł dotyczących sposobu wykonywania uprawnień ze służebności. Regulując kwestie zawarte w § 1 ust. 1 pkt 1-5 oraz ust. 3-5 załącznika rada przekroczyła zatem kompetencje ustawowe, wkraczając jednocześnie w sferę uprawnień organu wykonawczego gminy, co stanowi istotne naruszenie prawa i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności tych przepisów.

Równocześnie należy zwrócić uwagę, że zgodnie ze zdaniem drugim § 1 ust. 1 załącznika „porozumienie określać będzie warunki umowy”. Przytoczone sformułowanie, odnosi się wyłącznie do umowy jako sposobu ustanowienia służebności w formie aktu notarialnego (co wynika z powiązania tej wypowiedzi ze zdaniem pierwszym tego przepisu). Zdaniem organu nadzoru taka regulacja narusza prawo w stopniu istotnym, ograniczając bezzasadnie formę czynności prawnej możliwej do zastosowania w tego typu wypadkach. Zgodnie bowiem z art. 245 § 2 zdaniem drugim Kodeksu cywilnego, forma aktu notarialnego potrzebna jest tylko do oświadczenia właściciela ustanawiającego ograniczone prawo rzeczowe na nieruchomości, natomiast oświadczenie woli nabywcy tego prawa rzeczowego może być złożone w formie dowolnej, także w formie dorozumianej, o której mowa w art. 60 Kodeksu cywilnego (por. wyrok NSA z 1 października 2010 r., II FSK 859/09).

W § 2 i 3 załącznika rada ustaliła zasady ustanawiania służebności gruntowych (§ 2) oraz zasady ustanawiania służebności przesyłu (§ 3).

W ocenie organu nadzoru powyższe zapisy naruszają prawo w stopniu istotnym, ponieważ sprowadzają się do powtórzenia norm wynikających z art. 49 § 1 oraz art. 285-289 i art. 305¹ Kodeksu cywilnego, a przy tym nie stanowią zasad obciążania nieruchomości, o których mowa w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. i tym samym wykraczają poza delegację ustawową.

Należy ponadto zwrócić uwagę, że § 2 ust. 3 załącznika dotyczy sposobu wykonywania służebności gruntowej, a nie zasad obciążania nieruchomości. W § 2 ust. 4 załącznika zmodyfikowano natomiast w sposób nieuprawniony normę wynikającą z art. 289 § 2 Kodeksu cywilnego poprzez jej pominięcie, a powtórzenie jedynie treści art. 289 § 1 Kodeksu cywilnego. Z kolei w § 3 ust. 2 załącznika w sposób niedookreślony (w formie katalogu otwartego) zdefiniowano instytucję prawa cywilnego, którą jest służebność przesyłu odnosząc się przy tym wyłącznie do „urządzeń elektroenergetycznych” oraz „Przedsiębiorstwa Energetycznego”. Powyższe stanowi zarówno niedozwoloną modyfikację przepisów Kodeksu cywilnego, w tym w szczególności art. 305¹ i 305⁴, jak również naruszenie zasady swobody umów wynikającej z art. 353¹ Kodeksu cywilnego, a także wykroczenie poza delegację ustawową z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. oraz wkroczenie w kompetencje organu wykonawczego wynikające z art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 3, art. 46 ust. 1 u.s.g. oraz art. 11 u.g.n.

Zdaniem organu nadzoru z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. nie wynika kompetencja rady gminy do definiowania instytucji prawa cywilnego, co należy pozostawić uprawnionemu w tej kwestii ustawodawcy i ustanowionym przez niego normom wynikającym z Kodeksu cywilnego oraz innych przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Doprecyzowanie i stosowanie ogólnych reguł i instytucji prawa cywilnego na gruncie poszczególnych porozumień lub umów stanowi natomiast domenę wójta, który zgodnie z art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 3, art. 46 ust. 1 u.s.g. oraz art. 11 u.g.n., a także posiłkując się regułą swobody umów wynikającą z art. 353¹ Kodeksu cywilnego, w porozumieniu z pozostałymi podmiotami prawa cywilnego będzie kształtował treść poszczególnych postanowień umownych.

Biorąc powyższe pod uwagę, w ocenie organu nadzoru § 2 i 3 załącznika naruszają prawo w stopniu istotnym co skutkuje koniecznością stwierdzenia ich nieważności.

W tym stanie rzeczy, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska w Sierakowie

Burmistrz Gminy Sieraków