



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 31 października 2025 r.

Poz. 7550

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.206.2025.7

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 27 października 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153)

orzekam

nieważność uchwały nr XX/136/2025 Rady Miejskiej w Krzyżu Wielkopolskim z dnia 25 września 2025 r. w sprawie ustanowienia zasad obciążania nieruchomości stanowiących własność Gminy Krzyż Wielkopolski służebnościami gruntowymi oraz przesyłu - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 25 września 2025 r. Rada Miejska w Krzyżu Wielkopolskim podjęła uchwałę nr XX/136/2025 w sprawie ustanowienia zasad obciążania nieruchomości stanowiących własność Gminy Krzyż Wielkopolski służebnościami gruntowymi oraz przesyłu, dalej: „uchwała”.

Uchwałę podjęto na podstawie „art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a, art. 40 ust. 1, ust. 2 pkt 3 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r., poz. 1153), oraz art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145, z późn. zm.) w związku z art. 285, art. 305¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2025 r. poz. 1071)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 2 października 2025 r.

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

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Krzyżu Wielkopolskim ustaliła zasady ustanawiania służebności gruntowych oraz służebności przesyłu na nieruchomościach stanowiących mienie Gminy Krzyż Wielkopolski.

W myśl art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153), 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 § 1 ust. 2 uchwały rada ustaliła szczegółowy katalog zapisów umownych, które mają zostać zamieszczone w treści porozumienia stanowiącego podstawę do ustanowienia służebności. W § 1 ust. 4 uchwały zawarto katalog kosztów związanych z ustanowieniem służebności na wniosek zainteresowanego oraz postanowiono, że ponosi je „właściciel nieruchomości władnącej lub podmiot, na rzecz którego

służebność zostanie ustanowiona”. Podobny katalog kosztów sformułowano w § 1 ust. 5 uchwały dla sytuacji innych niż wymienione w § 1 ust. 4 uchwały, przy czym koszty te mają ponosić „właściciel nieruchomości władnącej lub podmiot, na rzecz którego służebność zostanie ustanowiona oraz Gmina Krzyż Wielkopolski – w stosunku uzgodnionym w porozumieniu między zainteresowanymi stronami”. Stosownie do § 1 ust. 6 uchwały: „Służebność gruntowa oraz służebność przesyłu powinna w jak najmniejszym stopniu utrudniać korzystanie z nieruchomości obciążonej w szczególności poprzez wykorzystanie istniejącego na nieruchomości układu komunikacyjnego, w tym ścieżek i przejść oraz poprzez jej ustanowienie w miarę możliwości wzdłuż granic nieruchomości lub w pasie istniejącej infrastruktury technicznej. Ponadto służebność przesyłu powinna zapewnić możliwość realizacji i eksploatacji urządzeń przesyłowych.”.

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 2025 r. poz. 1071).

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. 2 oraz § 1 ust. 4-6 uchwały 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 z § 1 ust. 2 uchwały „strony umowy sporządzają porozumienie określające 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 uchwały 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 zwrócić uwagę, że w § 2 ust. 1 uchwały oraz w § 3 ust. 1 uchwały zmodyfikowano w sposób nieuprawniony normę wynikającą odpowiednio z art. 285 § 1 Kodeksu cywilnego oraz art. 305¹ Kodeksu cywilnego.

Ponadto § 2 ust. 3 (powtórzony dwa razy) uchwały oraz § 3 ust. 2 i ust. 3 uchwały naruszają zasady swobody umów wynikającej z art. 353¹ Kodeksu cywilnego, a także wykraczają poza delegację ustawową z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. oraz wkraczają 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.

Należy mieć także na względzie, że art. 18 ust. 2 pkt 9 u.s.g. 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 te same 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 (por. wyrok wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 października 2004 r., II SA 3144/03, CBOSA).

Mając na uwadze obowiązujące przepisy prawne, jak również stanowisko judykatury, stwierdzić należy, iż rada gminy nie może ze skutkiem wobec osób trzecich, wiązać organu wykonawczego w zakresie spraw łączących się z zawieraniem umów cywilnoprawnych, w związku z ustanawianiem służebności. Bieżące gospodarowanie nieruchomościami gminnymi, a więc podejmowanie czynności prawnych i faktycznych dotyczących nieruchomości, należy do wójta. Rozstrzyganie przez radę o tym, że ustanowienie służebności gruntowej będzie następować odpłatnie czy też nieodpłatnie, wskazywanie na operat szacunkowy sporządzony przez rzeczoznawcę majątkowego, jako podstawę do ustalenia wynagrodzenia z tytułu ustanowienia służebności, ustalenie zasad ponoszenia kosztów związanych z zawarciem umowy, 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.

W zakresie kompetencji przysługujących radzie gminy nie mieści się także określanie istotnych postanowień umów zawieranych przez organ wykonawczy gminy (*essentialia negotii*) oraz warunków ustanowienia służebności (uzasadnienie gospodarcze, społeczne i ekonomiczne). Podejmowanie czynności z zakresu prawa cywilnego należy do kompetencji wójta jako reprezentanta gminy, któremu nie można - bez wyraźnego upoważnienia ustawowego - narzucać elementów i warunków umowy. Dlatego należy podkreślić, że § 2 ust. 3 (powtórzony dwa razy) uchwały oraz § 3 ust. 2 i ust. 3 uchwały w sposób istotny naruszają prawo i wkraczają w kompetencję organu wykonawczego.

Biorąc powyższe pod uwagę powyższe organ nadzoru wskazuje, że waga oraz liczba istotnych naruszeń prawa zawartych w badanej uchwale powoduje, że należy orzec jej nieważność w całości.

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 Krzyżu Wielkopolskim

Burmistrz Krzyża Wielkopolskiego