



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Znak: PNK.I.4131.82.2023

Kielce, dnia 01-06-2023

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Miejskiej w Połańcu Nr LXXVIII/503/2023 z dnia 25 kwietnia 2023 roku w sprawie *ustanowienia służebności gruntowej na działce numer 5895/12 położonej w Połańcu, stanowiącej własność Gminy Połaniec*, w części obejmującej § 1 ust. 1 w zakresie wyrazu „nieodpłatne”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 kwietnia 2023 r. Rada Miejska w Połańcu podjęła uchwałę Nr LXXVIII/503/2023 w sprawie ustanowienia służebności gruntowej na działce numer 5895/12 położonej w Połańcu, stanowiącej własność Gminy Połaniec, na rzecz właścicieli działek nr 5895/16, 5895/15, 5896/6 i 5896/7, sąsiadujących z nieruchomością gminną.

Uchwała została doręczona do organu nadzoru w dniu 5 maja 2023 r. Wojewoda Świętokrzyski zawiadomił Przewodniczącego Rady o wszczęciu postępowania nadzorczego oraz wyznaczył termin na złożenie ewentualnych wyjaśnień w sprawie. Zastrzeżenia organu nadzoru dotyczyły regulacji § 1 ust. 1 uchwały w zakresie zapisu wyrażającego zgodę przez radę miejską na ustanowienie służebności przechodu i przejazdu bez wynagrodzenia na rzecz sąsiadujących działek gruntu, których właścicielem pozostaje osoba fizyczna. Rada w piśmie z dnia 24 maja 2023 r. wskazała, że ustanowienie odpłatnej służebności na nieruchomości gminnej miałoby jedynie symboliczny wymiar finansowy ze względu na brak większego znaczenia gospodarczego tej nieruchomości dla gospodarki gminnej.

Po analizie treści uchwały organ nadzoru uznał, że nadzorowana uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa tj. art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 344), w zakresie ustanowienia na nieruchomości gminnej nieodpłatnej służebności przechodu i przejazdu.

Zgodnie z art. 14 ust. 2 zdanie drugie ww. ustawy, nieruchomości stanowiące własność jednostek samorządu terytorialnego mogą być nieodpłatnie obciążane ograniczonymi prawami rzeczowymi na rzecz Skarbu Państwa lub innych jednostek samorządu terytorialnego, a zawarcie umów w ww. sprawach wymaga uprzedniej zgody rady w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego (art. 14 ust. 5 ww. ustawy). Z powyższego wynika, że nie ma możliwości obciążania nieodpłatnie nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego na rzecz innych podmiotów niż Skarb Państwa lub inne jednostki samorządu terytorialnego.

W związku z powyższym, obciążanie nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego ograniczonym prawem rzeczowym (także służebnością gruntową lub służebnością przesyłu) na rzecz innych podmiotów niż wymienione w powołanym przepisie może następować tylko odpłatnie.

Przepis art. 14 ust. 2 ww. ustawy ma charakter bezwzględnie obowiązujący i stanowi wyjątek od zasady odpłatności oznaczonych czynności prawnych. Z przepisu tego wynika, że tylko między wskazanymi w tym przepisie podmiotami dozwolone jest ustanowienie ograniczonych praw rzeczowych nieodpłatnie. Powyższe stanowisko ugruntowane jest w orzecznictwie (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 grudnia 2017 r. II SA/GI 757/17; wyrok WSA w Kielcach z dnia 21 stycznia 2021 r. II SA/Ke 904/20). W orzecznictwie podkreśla się, że przewidziane przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami ograniczenia i rygory, którym poddany został obrót nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi, mają służyć właściwemu gospodarowaniu mieniem publicznym. Wyjątki od stawianych przepisami ustawy wymagań powinny być interpretowane ściśle zarówno co do przestrzegania trybu przetargowego, jak i dopuszczalności nieodpłatnego dysponowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego.

Normy regulujące zasady obrotu nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi mają w większości charakter prawa publicznego i są bezwzględnie obowiązujące. O rygoryzmie, z jakim ustawodawca potraktował kwestię odpłatności związaną z obrotem nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi, świadczy fakt, że możliwość odejścia od pełnej odpłatności jest ściśle ograniczona przedmiotowo i podmiotowo. Odnosi się ona bowiem jedynie do kilku czynności prawnych (sprzedaży, zamiany, obciążenia nieruchomości ograniczonymi prawami rzeczowymi

i oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste) oraz oznaczonych podmiotów (Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego). Wyraźne uregulowanie wskazanych ograniczeń podmiotowych i przedmiotowych przemawia za tym, że w wypadku innych czynności prawnych i między innymi podmiotami regułą pozostaje odpłatność. Skutki obowiązywania art. 14 ust. 2 ww. ustawy należy zatem oceniać nie tylko z uwzględnieniem wprost treści tego przepisu, lecz również wynikających z niego wniosków a contrario. W innych wypadku, tzn. przy założeniu, że nieodpłatne obciążenie nieruchomości gminnej np. służebnością gruntową jest możliwe także na rzecz podmiotów innych niż wskazane w art. 14 ust. 2 ww. ustawy, omawiana regulacja byłaby niecelowa. Trudno byłoby bowiem wyjaśnić, dlaczego ustawodawca reguluje nieodpłatne obciążanie nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, skoro nieodpłatne obciążenie nieruchomości skarbowych i samorządowych mogłoby nastąpić także na rzecz innych podmiotów niż wskazane w powyższym przepisie (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 20 października 2010 r., sygn. akt III CZP 70/10).

Biorąc pod uwagę, iż z wnioskiem o ustanowienie nieodpłatnie służebności drogi koniecznej wystąpiła osoba fizyczna, będąca właścicielem działek nr 5895/16, 5895/15, 5896/6 i 5896/7, sąsiadujących z nieruchomością gminną, należy uznać, iż przedmiotowy stan faktyczny wyklucza możliwość nieodpłatnego ustanowienia na nieruchomości gminnej ograniczonego prawa rzeczowego.

W świetle powyższych uwag, niewątpliwie wyrażenie zgody przez Radę Miejską w przedmiotowej uchwale na ustanowienie na działce gruntu nr 5895/12, stanowiącej własność Gminy Połaniec, nieodpłatnej służebności drogi koniecznej, stanowi istotne naruszenie prawa.

Stosownie do treści art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. W związku z czym, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność uchwały w części dotyczącej § 1 ust. 1 treści uchwały w zakresie wyrażenia „nieodpłatne”, jest zasadne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Podpis
Zbigniew Koniusz
Wojewoda Świętokrzyski