



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.996.2021

Katowice, dnia 4 listopada 2021 r.

Rada Gminy Olsztyn

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 2021 r. poz. 1372 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XX/257/21 Rady Gminy Olsztyn z dnia 28 września 2021 r. w sprawie ustanowienia służebności gruntowej przejazdu i przechodu przez nieruchomość położoną w Kusiętach, stanowiącą własność Gminy Olsztyn w części określonej w § 1 uchwały w zakresie wyrazu: *bezpłatnej*, jako sprzecznej z art. 14 ust. 2 zd. drugie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 1990 ze zm.) w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 września 2021 r. Rada Gminy Olsztyn przyjęła uchwałę Nr XX/257/21 w sprawie ustanowienia służebności gruntowej przejazdu i przechodu przez nieruchomość położoną w Kusiętach, stanowiącą własność Gminy Olsztyn.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 października 2021 r.

W podstawie prawnej uchwały Rada powołała art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 13 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Mocą przedmiotowej uchwały Rada Gminy wyraziła zgodę na ustanowienie bezpłatnej służebności gruntowej przejazdu i przechodu przez nieruchomość oznaczoną jako działka nr 859/20, położoną w obrębie ewidencyjnym Kusięta w gminie Olsztyn, stanowiącą własność Gminy Olsztyn na rzecz każdorazowych właścicieli nieruchomości oznaczonej w ewidencji gruntów obrębu Kusięta jako działka nr 859/21 (§ 1 uchwały).

Zdaniem organu nadzoru przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, w zakresie w jakim Rada wyraziła zgodę na ustanowienie bezpłatnej służebności gruntowej na rzecz każdorazowych właścicieli nieruchomości.

Zgodnie z przepisem art. 14 ust. 2 zd. drugie ustawy o gospodarce nieruchomościami *nieruchomości stanowiące własność jednostek samorządu terytorialnego mogą być nieodpłatnie obciążane na rzecz Skarbu Państwa lub innych jednostek samorządu terytorialnego ograniczonymi prawami rzeczowymi*. W ocenie organu nadzoru, ww. przepis zawiera zamknięty katalog podmiotów, na rzecz których może nastąpić nieodpłatne ustanowienie ograniczonych praw rzeczowych. W uchwale Sądu Najwyższego z dnia 20 października 2010 r. sygn. akt III CZP 70/10 podkreślono, iż *„o rygoryzmie, z jakim ustawodawca potraktował kwestię odpłatności związanej 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). Wyjątki te nie mogą być interpretowane rozszerzająco (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 17 lipca 2003 r., III CZP 46/03). Wyraźne uregulowanie wskazanych ograniczeń podmiotowych i przedmiotowych przemawia za tym, że w wypadku innych czynności prawnych i między innymi podmiotami regułą pozostaje odpłatność” (por. także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 2 lipca 2015 r., sygn. akt II SA/Gl 481/15, publ. CBOSA).

Reasumując, art. 14 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami należy zatem traktować, jako wskazanie wszystkich podmiotów, na rzecz których można nieodpłatnie ustanawiać ograniczone prawa rzeczowe w odniesieniu do nieruchomości samorządowych i nieruchomości Skarbu Państwa. W konsekwencji, w ocenie organu nadzoru udzielenie we wskazanej wyżej uchwale zgody na ustanowienie bezpłatnej służebności gruntowej przejazdu i przechodu na nieruchomości stanowiącej własność Gminy Olsztyn na rzecz każdorazowych właścicieli nieruchomości stanowi modyfikację przepisu art. 14 ust. 2 zd. drugie ustawy o gospodarce nieruchomościami. Powyższy zapis uchwały oznacza, iż obciążenie nieruchomości samorządowej służebnością przejazdu i przechodu może nastąpić nieodpłatnie również na rzecz osób fizycznych oraz osób prawnych innych niż podmioty wymienione w art. 14 ust. 2 ustawy, co jest niedopuszczalne.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 grudnia 2017 r., sygn. akt II SA/Gl 757/17, opubl. LEX 2420591 Sąd wskazał: *Odnośnie meritum zagadnienia Sąd w całej rozciągłości podziela pogląd (...), że regulacja § 1 uchwały w zakresie wyrazu "bezpłatnymi" w istotny sposób naruszała art. 14 ust. 2 zd. drugie ustawy o gospodarce nieruchomościami (...). Zgodnie z treścią tejże normy, "Nieruchomości stanowiące własność jednostek samorządu terytorialnego mogą być nieodpłatnie obciążane na rzecz Skarbu Państwa lub innych jednostek samorządu terytorialnego ograniczonymi prawami rzeczowymi". Z przepisu tego w sposób jednoznaczny i nie budzący wątpliwości wynika, że tylko pomiędzy wskazanymi w tym przepisie podmiotami dozwolone jest ustanawianie ograniczonych praw rzeczowych nieodpłatnie. Podobnie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 20 października 2016 r., sygn. akt II SA/Gl 694/16, opubl. LEX nr 2158544, wskazano, że: Rada Gminy (...) podejmując przedmiotową uchwałę, z istotnym naruszeniem art. 14 ust. 1 zd. drugie u.g.n., udzieliła zgody na nieodpłatne ustanowienie służebności na rzecz podmiotów będących właścicielami działek nr 1 i 2. Podmiotami tymi w chwili obecnej nie są Skarb Państwa, ani też inna jednostka samorządu terytorialnego.*

Organy administracji publicznej, zgodnie z wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP 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. CBOSA). 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 poprzez niedopuszczalną modyfikację zakresu podmiotowego normy wyrażonej powyższymi przepisami.

Reasumując, przedmiotowa uchwała, w części wskazanej w *petitum*, podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 14 ust. 2 zd. drugie ustawy o gospodarce nieruchomościami w

związku z art. 7 Konstytucji RP, przy czym organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie kwestionowanej części uchwały.

Powyżej opisane uchybienie w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny oz. we Wrocławiu w wyroku z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, CBOSA): *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.* Za istotne naruszenie prawa uznaje się zatem uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją (zob. także: 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; opubl. CBOSA).

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.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XX/257/21 Rady Gminy Olsztyn z dnia 28 września 2021 r. w sprawie ustanowienia służebności gruntowej przejazdu i przechodu przez nieruchomości położoną w Kusiętach, stanowiącą własność Gminy Olsztyn - w części określonej w *petitum*, należy uznać za 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

