



Poznań, 4 kwietnia 20244 kwietnia 2024

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-III.4131.1.94.2024.2

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

orzekam

nieważność § 2 uchwały nr LXXII/920/2024 Rady Miejskiej w Środzie Wielkopolskiej z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie wyrażenia zgody na nabycie na rzecz Gminy Środa Wielkopolska nieruchomości położonej w Środzie Wielkopolskiej w rejonie ulicy Nad Strugą - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 29 lutego 2024 r. Rada Miejska w Środzie Wielkopolskiej uchwałą nr LXXII/920/2024 wyraziła zgodę na nabycie na rzecz Gminy Środa Wielkopolska nieruchomości położonej w Środzie Wielkopolskiej w rejonie ulicy Nad Strugą.

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zmianami)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 6 marca 2024.

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

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009 r., III SA/Łd 564/08; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98, CBOSA).

W myśl art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) - zwanej 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". Ww. norma prawna przewiduje zatem dwa rodzaje uchwał podejmowanych przez radę gminy w przedmiocie gospodarowania nieruchomościami komunalnymi. Pierwszym z nich są uchwały określające zasady zbywania, nabywania i obciążania nieruchomości, które określają ogólne reguły postępowania organu wykonawczego. Drugą kategorię stanowią uchwały o wyrażeniu zgody na podjęcie przez organ wykonawczy działań dotyczących zbycia lub nabycia nieruchomości, w sytuacji gdy nie ma ustalonych ww. ogólnych zasad. Uprawnienie rady gminy do udzielenia zgody na dokonanie czynności wskazanych w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. sprowadza się więc tylko do możliwości zawarcia w uchwale unormowania wyrażającego wolę rady na zamiar dokonania przez wójta określonej czynności w tym przedmiocie. Rada gminy może jedynie udzielić bądź też odmówić udzielenia zgody na dokonanie czynności, o których mowa we wskazanym przepisie.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Środzie Wielkopolskiej wyraziła zgodę na nabycie na rzecz Gminy Środa Wielkopolska nieruchomość położonej w Środzie Wielkopolskiej w rejonie ulicy Nad Strugą, stanowiącej w ewidencji gruntów działkę oznaczoną nr ewid. 3865/1 obszaru 0,0395 ha, zapisaną w KW

W § 2 tej uchwały postanowiono, iż "Księga wieczysta w Dziale III prawa, roszczenia i ograniczenia zawiera wpisy:

1. dożywotniego wymiaru i prawa mieszkania na rzecz Pani Haliny Bartkowiak;
2. ograniczonego prawa rzeczowego - odpłatna i na czas eksploatacji urządzeń i linii elektroenergetycznych służebność przesylu na działce nr 115 o obszarze 8,9500 ha na rzecz Enea Operator sp. z o. o. z siedzibą w Poznaniu oraz jej następców prawnych polegająca: a) zapewnieniu swobodnego przechodu i przejazdu przez wyżej wskazaną nieruchomość objętą niniejszą kw w celu wybudowania na działce nr 115 urządzeń elektroenergetycznych, o których mowa w art. 49 par. 1 kodeksu cywilnego tj. Elektroenergetycznej linii napowietrznej 110 kv relacji Miłosław - Środa wlkp. O długości ok. 179 m, w tym 1 szt. Słupa napowietrznych przewodów linii wraz z wszelkimi obiektami i urządzeniami niezbędnymi do jej eksploatacji, b) korzystaniu przez właściciela urządzeń

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

z nieruchomości obciążonej zgodnie z przeznaczeniem wybudowanych urządzeń energetycznych, umożliwiającym w szczególności władanie, używanie i korzystanie z urządzeń elektroenergetycznych, c) zapewnieniu swobodnego dostępu i dojazdu przez nieruchomość do wyżej wymienionych urządzeń wszelkimi środkami transportu pracowników służb eksploatacyjnych w celu usuwania awarii, wykonywania prawa eksploatacyjnych i konserwatorskich, remontowych, modernizacji, wymiany urządzeń i przewodów, dokonywania kontroli i przeglądów urządzeń oraz wyprowadzania nowych obwodów energetycznych z urządzeń już istniejących d) prawie do usunięcia drzew rosnących na trasie linii nie wyłączając lasu, e) obowiązku znoszenia przez właścicieli nieruchomości obciążonej ograniczeń w korzystaniu z pasa służebności przesytu dla linii o szerokości 9 m, a także na korzystaniu z nieruchomości obciążonej w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami dotyczącymi budowy i eksploatacji linii elektroenergetycznych, ochrony zdrowia i życia ludzkiego oraz ochrony środowiska. Przedmiot wykonywania - działka nr 115 na rzecz Enea Operator Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, Poznań, 30045539800000;

3. roszczenie o zawarcie umowy dzierżawy na okres 29 lat działek numer 4047 i 4046, na rzecz spółki pod firmą: E&W spółka z ograniczoną odpowiedzialnością projekt spółka komandytowa z siedzibą w Inowrocławiu (REGON 340929907). Na rzecz E&W Spółka z ograniczoną Odpowiedzialnością Projekt Spółka Komandytowa, Inowrocław, 340929907, 0000390031;

4. roszczenia o zawarcie umowy ustanowienia służebności przesytu na rzecz spółki pod firmą: E&W spółka z ograniczoną odpowiedzialnością projekt spółka komandytowa z siedzibą w Inowrocławiu (regon 340929907) na rzecz E&W Spółka z ograniczoną Odpowiedzialnością Projekt Spółka Komandytowa, Inowrocław, 340929907, 0000390031.

5. Enea Operator Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością oraz E&W Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością Projekt Spółka Komandytowa, Inowrocław przedłożyli oświadczenia opatrzone notarialnie poświadczonym podpisem obejmujące zgody na bezciężarowe odłączenie działki wymienionej w §1 z księgi wieczystej i założenie dla niej nowej księgi wieczystej".

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, CBOSA). Rada gminy nie może zatem podejmować i regulować czynności, które należą do sfery wykonawczej, gdyż stanowiłoby to o naruszeniu konstytucyjnej zasady podziału organów jednostek samorządu terytorialnego na

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

wykonawcze i stanowiące (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 7 marca 2013 r., II SA/Go 23/13, CBOSA).

Jak już wskazano zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g. gospodarowanie mieniem komunalnym należy zatem do zadań wójta. Potwierdza to również art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344 ze zm.) - zwanej dalej "u.g.n." - zgodnie z którym, to wójt gospodaruje gminnym zasobem nieruchomości. Stosownie do art. 25 ust. 2 u.s.g. "gospodarowanie zasobem polega w szczególności na wykonywaniu czynności, o których mowa w art. 23 ust. 1, a ponadto na sporządzaniu planów wykorzystania zasobu, przygotowywaniu opracowań geodezyjno-prawnych i projektowych, dokonywaniu podziałów oraz scaleń i podziałów nieruchomości, a także wyposażaniu ich, w miarę możliwości, w niezbędne urządzenia infrastruktury technicznej". Zdaniem organu nadzoru powyższe gospodarowanie obejmuje także nabywanie nowych nieruchomości do zasobu gminnego (

Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, Warszawa 2015, s. 141). Analogicznie uznał także Naczelny Sąd Administracyjny oz. we Wrocławiu w wyroku z 9 kwietnia 2002 r. (II SA/Wr 2965/01, CBOSA), przyjmując, iż "«Gospodarowanie mieniem komunalnym» oznacza rozporządzanie pewnym zasobem w ten sposób, iż przez działanie gospodarującego z zasobu tego nie tylko wychodzą pewne składniki, ale również inne wchodzą do niego. Zwiększanie gminnego zasobu nieruchomości przez nabywanie nowych nieruchomości mieści się niewątpliwie w pojęciu gospodarowania tym zasobem. Czynność prawna polegająca na nieodpłatnym przysporzeniu nieruchomości i niepociągająca za sobą właściwie żadnych obciążeń ani strat dla gminy nie wykracza poza zakres zwykłego zarządu i kompetencje do jej podjęcia ma organ wykonawczy gminy, nie zaś rada gminy".

W konsekwencji przyjąć należy, że organowi wykonawczemu gminy nie można - bez wyraźnego upoważnienia ustawowego - narzucać wykonania danej czynności i tym samym ograniczać samodzielności działania tego organu. Rada gminy nie może więc ze skutkiem wobec osób trzecich wiązać organu wykonawczego do nabycia konkretnej nieruchomości w ramach przysługującego mu prawa do gospodarowania mieniem komunalnym, jeżeli ustawa takich uprawnień radzie nie przyznaje (por. wyrok NSA z 17 lipca 2014 r., I OSK 873/14; wyrok NSA z 7 października 2020 r., I OSK 2141/18, CBOSA).

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, CBOSA). Rada gminy nie może zatem podejmować i regulować czynności, które należą do sfery wykonawczej, gdyż stanowiłoby to o naruszeniu konstytucyjnej zasady podziału organów jednostek samorządu terytorialnego na

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

wykonawcze i stanowiące (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 7 marca 2013 r., II SA/Go 23/13, CBOSA).

Ponadto podkreślić należy, że w orzecznictwie utrwalił się pogląd, wedle którego 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 Olsztynie z 17 lutego 2015 r., II SA/OI 1354/14, CBOSA).

W zakresie spraw, które rada gminy może uregulować na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. nie mieszczą się zatem zapisy dotyczące treści księgi wieczystej nieruchomości, na nabycie której rada gminy wyraża zgodę. Są to bowiem uregulowania wskazane przez ustawodawcę lub właściwe dla sfery stosunków cywilnoprawnych i mogą stanowić element umowy przekazania nieruchomości, jaką organ wykonawczy gminy będzie zawierał z indywidualnymi podmiotami.

W konsekwencji uznać należy, że Rada Miejska w Środzie Wielkopolskiej, stanowiąc regulacje zawarte w § 2 przedmiotowej uchwały, przekroczyła zakres swoich uprawnień. Zapisy te wykraczają poza kompetencje rady gminy wynikające z przepisu art. 18 ust. 2 pkt 9 lit a u.s.g., wkraczając w sferę uprawnień Burmistrza Miasta Środa Wielkopolska, co stanowi istotne naruszenie prawa.

W tym stanie rzeczy, należało orzec 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 Środzie Wielkopolskiej
Burmistrz Miasta Środa Wielkopolska

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

