

ODPIS

Orzeczenie nieprawomocne

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 9 lipca 2013 r.

Carole Anny  
2. ORM - odpis  
oryginalny  
2. odpis ML  
3. odpis ZB  
4. SG.  
3007/2013

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA	Anna Siedlecka (sprawozdawca)
Sędziowie	Sędzia WSA	Władysław Kulon
	Sędzia NSA	Zygmunt Wiśniewski
Protokolant		Małgorzata Boaro

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 9 lipca 2013 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego  
na uchwałę Rady Miejskiej w Głuszycy  
z dnia 22 lutego 2013 r. Nr XL/188/2013  
w przedmiocie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność  
Gminy Głuszycy

- I. stwierdza nieważność § 1 zaskarżonej uchwały we fragmencie:  
„Koszty związane z ustanowieniem służebności, w tym koszty  
zawarcia aktu notarialnego oraz wpisu do księgi wieczystej ponosi  
przedsiębiorca będący właścicielem urządzeń przesyłowych.” oraz  
we fragmencie: „W zakresie nieuregulowanym w niniejszej uchwale,  
w przedmiocie ustanowienia i obciążania nieruchomości  
służebnością przesyłu, zastosowania mają przepisy ustawy Kodeks  
cywilny.”;
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała w części opisanej w pkt I wyroku nie  
podlega wykonaniu;
- III. zasądza od Gminy Głuszycy na rzecz Wojewody Dolnośląskiego  
kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu  
kosztów postępowania sądowego



Na oryginale właściwy podpis  
Za zgodność z oryginałem  
STARSZY SEKRETARZ SĄDOWY

Magda Markiewicz

## UZASADNIENIE

Rada Miejska w Głuszycy w dniu 22 lutego 2013 r. podjęła uchwałę Nr XL/188/2013 w sprawie zmiany uchwały Nr XIII/67/2011 Rady Miejskiej w Głuszycy z dnia 27 czerwca 2011 r. w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Głuszycy. W podstawie prawnej uchwały podano art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a, pkt 15 i art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.).

W § 1 uchwały postanowiono, że w uchwale Nr XIII/67/2011 Rady Miejskiej w Głuszycy z dnia 27 czerwca 2011 r. w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Głuszycy wprowadza się nowe brzmienie treści § 24 o treści następującej: „§ 24. 1. Komunalne nieruchomości gruntowe mogą być obciążane przez Burmistrza ograniczonymi prawami rzeczowymi; użytkowaniem, służebnością zastawem oraz hipoteką. 2. Służebność na komunalnej nieruchomości gruntowej może zostać ustanowiona na podstawie umowy zawartej przez Burmistrza. Ustanowienie służebności nie może być sprzeczne z dyspozycją miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dotyczącego danej nieruchomości. 3. Służebność przesyłu może być ustanowiona, gdy jest konieczna dla właściwego korzystania z urządzeń, o których mowa w art.49 §1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny. 4. Ustala się zasady obciążania nieruchomości stanowiących własność gminy Głuszycy służebnością przesyłu na rzecz przedsiębiorców, którzy zamierzają wybudować lub których własność stanowią urządzenia, o których mowa w art. 49 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 Kodeks cywilny. 5. Służebność przesyłu ustanawiana będzie za wynagrodzeniem. 1) Wysokość wynagrodzenia należnego gminie Głuszycy z tytułu obciążenia nieruchomości służebnością przesyłu każdorazowo określi Burmistrz Głuszycy w drodze zarządzenia, na podstawie operatu szacunkowego sporządzonego przez rzeczoznawcę majątkowego, 2) Koszty związane z ustanowieniem służebności, w tym koszty zawarcia aktu notarialnego oraz wpisu do księgi wieczystej ponosi przedsiębiorca będący właścicielem urządzeń przesyłowych. Obciążanie nieruchomości nieodpłatną służebnością przesyłu może nastąpić w przypadku budowy urządzeń lub sieci technicznych mających istotne znaczenie dla mieszkańców gminy lub związanych z realizacją zadań własnych gminy. Przypadki

takie wymagają odrębnej uchwały Rady Gminy Głuszycy. W zakresie nieuregulowanym w niniejszej uchwale, w przedmiocie ustanawiania i obciążania nieruchomości służebnością przesyłu, zastosowania mają przepisy ustawy Kodeks cywilny. Hipoteka na komunalnej nieruchomości gruntowej może być ustanowiona jako zabezpieczenie zaciąganych przez gminę pożyczek lub kredytów po uzyskaniu zgody Rady Miejskiej w formie uchwały zgodnie z uchwałą budżetową Gminy". Następnie w § 2 uchwały postanowiono, że jej wykonanie powierza się Burmistrzowi Głuszycy. Natomiast w § 3 uchwały stwierdzono, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Pismem z dnia 24 kwietnia 2013 r. Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, wniósł na powyższą uchwałę skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu. Wojewoda sprecyzował, że wnosi skargę na § 1 uchwały we fragmentach „koszty związane z ustanowieniem służebności, w tym koszty zawarcia aktu notarialnego oraz wpisu do księgi wieczystej ponosi przedsiębiorca będący właścicielem urządzeń przesyłowych” oraz „w zakresie nieuregulowanym w niniejszej uchwale, w przedmiocie ustanawiania i obciążania nieruchomości służebnością przesyłu, zastosowanie mają przepisy ustawy Kodeks cywilny”. Wojewoda wniósł o stwierdzenie nieważności § 1 wskazanej wyżej uchwały we fragmentach „koszty związane z ustanowieniem służebności, w tym koszty zawarcia aktu notarialnego oraz wpisu do księgi wieczystej ponosi przedsiębiorca będący właścicielem urządzeń przesyłowych” oraz „w zakresie nieuregulowanym w niniejszej uchwale, w przedmiocie ustanawiania i obciążania nieruchomości służebnością przesyłu. Zastosowanie mają przepisy ustawy Kodeks cywilny” oraz o zasądzenie kosztów procesowych wg norm przepisanych.

Skarżący zarzucił, że § 1 uchwały we fragmencie „koszty związane z ustanowieniem służebności, w tym koszty zawarcia aktu notarialnego oraz wpisu do księgi wieczystej ponosi przedsiębiorca będący właścicielem urządzeń przesyłowych” podjęto z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a i art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami i art. 353<sup>1</sup> ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny. Dalej wojewoda stwierdził, że § 1 uchwały we fragmencie „w zakresie nieuregulowanym w niniejszej uchwale, w przedmiocie ustanawiania i obciążania nieruchomości służebnością

przesyłu, zastosowanie mają przepisy ustawy Kodeks cywilny” podjęto z istotnym naruszeniem art. 87 oraz 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Na uzasadnienie skargi podano, że przedmiotowa uchwała stanowi realizację kompetencji wynikającej z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a oraz art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym upoważniających radę do określenia zasad nabywania, zbywania, obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) i do wydania aktu prawa miejscowego w zakresie zasad zarządu mieniem gminy (art. 40 ust. 2 pkt 3). Podkreślić w tym miejscu należy, że przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym wprowadza wyjątek od generalnej zasady, wyrażonej w art. 30 ust. 2 pkt 3 tej ustawy, stanowiącej, że to organ wykonawczy gospodaruje mieniem komunalnym. Przekazanie zatem pewnych spraw do kompetencji rady gminy jest wyjątkiem, który musi być interpretowany ściśle i nie może prowadzić do swobodnego podejmowania przez radę rozstrzygnięcia w drodze uchwał wszystkich spraw ważnych z punktu widzenia gospodarki gminy (wyrok NSA z 6 maja 2003 r., II SA/Wr 1618/2000, OwSS 2003/3/68; z dnia 21 stycznia 2003 r., II SA/Wr 1619/2000; wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 października 2004 r., II S.A./Wa 3144/2003, LEX 16073). Oznacza to, że rada gminy władna jest określać w drodze aktu prawa miejscowego jedynie te zasady gospodarowania mieniem komunalnym, do których odsyła delegacja ustawowa zawarta w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy. Z powołanych wyżej przepisów wynika, iż rada współdecyduje z organem wykonawczym gminy w zakresie gospodarowania nieruchomościami komunalnymi, jednak uprawnienia organu stanowiącego gminy w zakresie gospodarowania nieruchomościami nie naruszają uprawnień, jakie w tym zakresie przyznano organowi wykonawczemu gminy. Z tego względu rada gminy, realizując przysługujące jej kompetencje wynikające z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, musi respektować uprawnienia wójta do reprezentowania gminy w sprawach gospodarowania nieruchomościami oraz gospodarowania przez niego gminnym zasobem nieruchomości.

W § 1 skarżonej uchwały rada zapisała, że koszty związane z ustanowieniem służebności, w tym koszty zawarcia aktu notarialnego oraz wpisu do księgi wieczystej ponosi przedsiębiorca będący właścicielem urządzeń przesyłowych. Zdaniem skarżącego powyższe postanowienie uchwały, które reguluje czynności zarządu mieniem komunalnym przypisane ustawowo wójtowi gminy podjęte zostało z

przekroczeniem normy kompetencyjnej zawartej w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym oraz naruszeniem odpowiednich przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Rada nie może ze skutkiem wobec osób trzecich wiązać organu wykonawczego w zakresie spraw łączących się z zawieraniem umów, jeżeli ustawa takich uprawnień radzie nie przyznaje. Powyższa regulacja została wydana bez ustawowego upoważnienia i stanowi niedopuszczalne ograniczenie swobody umów wyrażonej w art. 353<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego. W myśl tej fundamentalnej zasady prawa cywilnego strony umowy mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby nie sprzeciwiał się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Tak więc warunki obciążenia określonej nieruchomości służebnością skonkretyzowane zostają w umowie przenoszącej jej własność, zawieranej w formie aktu notarialnego. Umowę tę zawiera organ wykonawczy gminy, działając w granicach swoich ustawowych kompetencji. Zatem takie elementy, jak ustalenie kto poniesie koszty związane z ustanowieniem służebności, stanowią warunki umowy negocjowanej przez jej strony, tj. właściciela urządzeń przesyłowych i gminę, która zgodnie z art. 11 i art. 25 ustawy o gospodarce nieruchomościami reprezentowana jest przez organ wykonawczy. Tymczasem treść uchwały, zawierająca elementy umowy służebności, która ma być dopiero zawarta przez kontrahentów w przyszłości, nie pozostawia stronom tej umowy żadnej swobody w tym zakresie, stawiając Burmistrza Głuszycy (jako stronę tej umowy) jedynie w roli technicznego wykonawcy. Reasumując, wobec braku wyraźnego upoważnienia ustawowego tego rodzaju, koszty nie mogą być określone jednostronnie wobec przyszłych stron umowy w drodze uchwały jednostki samorządu terytorialnego, o tym zdecydują już bowiem sami kontrahenci przy zawieraniu umowy. Jak podniósł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w orzeczeniu z dnia 14 stycznia 2010 r.: „Przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym, uprawniającym radę do podejmowania uchwał w sprawach majątkowych gminy przekraczających zakres zwykłego zarządu, ustanawia wyjątki od generalnej zasady wyrażonej w art. 30 ust. 2 pkt 3 tej ustawy, ustalającej organ wykonawczy gminy jako kompetentny do bieżącego gospodarowania mieniem komunalnym. (...) Co za tym idzie, rada gminy w przedmiotowej uchwale dokonała nieuprawnionej modyfikacji postanowień ustawy, próbując tym samym ograniczyć strony przyszłej umowy w ustaleniu jej warunków (...) do czego nie była umocowana.” (sygn. akt II SA/Op 458/2009; LexPolonica nr 2237391). Dlatego – zdaniem skarżącego – jedynie

burmistrz jest uprawniony, w ramach realizowania gospodarki mieniem gminnym, przy uwzględnieniu regulacji ustawowych oraz zasad gospodarowania nieruchomościami, do ustalenia kto np. będzie ponosić koszty związane z zawarciem umowy służebności.

Dalej w uzasadnieniu skargi wskazano, że w § 1 kwestionowanej uchwały rada zapisała także, że w zakresie nieuregulowanym w niniejszej uchwale, w przedmiocie ustanawiania i obciążania nieruchomości służebnością przesyłu, zastosowanie mają przepisy ustawy Kodeks cywilny. Tymczasem należy zauważyć, że zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Przepisy rozdziału III Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Ustanowiony w ustawie zasadniczej, zamknięty katalog źródeł prawa skonstruowany jest jednocześnie w oparciu o zasadę hierarchiczności. Z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliguje do przyjęcia interpretacyjnej dyrektywy, w myśl której, w razie kolizji między normami prawnymi, przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu. Zdaniem wojewody, cytowanej wyżej regulacji nie da się pogodzić z obowiązującym hierarchicznym systemem źródeł prawa. Przepis aktu prawa miejscowego nie może zastrzegać pierwszeństwa w stosowaniu przed ustawami oraz rozporządzeniami wykonawczymi, wobec których jest hierarchicznie niższy. Tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu. W przypadku, gdy zaistnieje stan faktyczny, którego rozstrzygnięcie może nastąpić zarówno na podstawie przepisów aktu prawa

miejscowego, jak i przepisów powszechnie obowiązujących na terenie całego kraju, rozstrzygnięcie powinno nastąpić w oparciu o przepisy hierarchicznie wyższe (tak też Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 4 kwietnia 2012 r. - sygn. akt IV SAWr 81/12). Jak już wyżej wskazano ustawa jest aktem wyższego rzędu niż akt prawa miejscowego.

Odpowiadając na skargę strona przeciwna wniosła o jej oddalenie i zasądzenie od skarżącego kosztów postępowania według norm przepisanych.

Zdaniem strony przeciwnej przepisy art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, art. 25 ustawy o gospodarce nieruchomościami art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym i art. 353<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego nie stoją w sprzeczności z przyjętym przez radę zapisem, że „koszty związane z ustanowieniem służebności, w tym koszty zawarcia aktu notarialnego oraz wpisu do księgi wieczystej ponosi przedsiębiorca będący właścicielem urządzeń przesyłowych”. Skoro na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym rada może ustalać zasady m. in. obciążania nieruchomości, a ustanowienie służebności jest jedną z form obciążenia nieruchomości, to twierdzenia organu nadzoru o istotnym naruszeniu wyżej wymienionych przepisów wraz z przywołaną argumentacją nie znajdują podstaw prawnych, albowiem uregulowania przyjęte przez radę mieszczą się w dyspozycji przepisu będącego podstawą prawną uchwały. Ustalenie, że koszty związane z ustanowieniem służebności ponosić będzie przedsiębiorca jest jedną z zasad, o których mowa w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym.

---

Wobec błędnej interpretacji przez organ nadzoru wskazanego artykułu, przywołane w uzasadnieniu skargi przepisy nie znajdują zastosowania.

W dalszej części odpowiedzi na skargę dodano, że strona przeciwna stoi na stanowisku, że zapis § 1 o treści „w zakresie nieuregulowanym w niniejszej uchwale, w przedmiocie ustanawiania i obciążania nieruchomości służebnością przesyłu, zastosowanie mają przepisy ustawy Kodeks cywilny” nie narusza hierarchii aktów prawnych. Przyjęty w uchwale zapis stanowi jedynie odesłanie do Kodeksu cywilnego - aktu wyższego rzędu, w sprawach nieuregulowanych w uchwale, co nie stanowi naruszenia art. 87 i 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:**

Skarga zasługiwała na uwzględnienie, a zaskarżona uchwała musiała zostać częściowo wyeliminowana z obrotu prawnego.

Omawiając motywy podjętego rozstrzygnięcia należy na wstępie wyjaśnić, że zakres kontroli administracji publicznej sprawowanej przez sądy administracyjne obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.; dalej: p.p.s.a.). Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 p.p.s.a.). Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Przedmiotem niniejszego postępowania sądowoadministracyjnego jest kontrola legalności uchwały Nr XL/188/2013 Rady Miejskiej w Głuszycy z dnia 22 lutego 2013 r. Uchwałą tą zmieniono uchwałę Nr XIII/67/2011 Rady Miejskiej w Głuszycy z dnia 27 czerwca 2011 r. w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Głuszycy (Dz.Urz.Woj.Doln. Nr 162, poz. 2777 i Nr 162, poz. 2799). Za podstawę prawną zaskarżonej uchwały przyjęto art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a, pkt 15 i art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

Należy zatem powiedzieć, że zgodnie z przepisem art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) do kompetencji rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących m.in. zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości. W myśl art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy do kompetencji rady należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Natomiast art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy przewiduje, że organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad zarządu mieniem gminy. Stosownie zaś do art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.), z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z ustaw, nieruchomości mogą być przedmiotem obrotu. W szczególności nieruchomości mogą być przedmiotem sprzedaży, zamiany i zrzeczenia się, oddania w użytkowanie wieczyste, w najem lub



dzierżawę, użyczenia, oddania w trwałe zarząd, a także mogą być obciążane ograniczonymi prawami rzeczowymi.

Trzeba też dodać, że w myśl art. 305<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego nieruchomości można obciążyć na rzecz przedsiębiorcy, który zamierza wybudować lub którego własność stanowią urządzenia służące do doprowadzania lub odprowadzania płynów, pary, gazu, energii elektrycznej oraz inne urządzenia podobne prawem polegającym na tym, że przedsiębiorca może korzystać w oznaczonym zakresie z nieruchomości obciążonej, zgodnie z przeznaczeniem tych urządzeń (służebność przesyłu).

Biorąc pod uwagę powyższe przepisy prawa należy jeszcze zauważyć, że zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt (burmistrz, prezydent miasta), a zatem organ wykonawczy gminy. Czynności gospodarowania w tym znaczeniu polegają na wykonywaniu czynności związanych z naliczaniem należności za nieruchomości udostępniane z zasobu oraz prowadzeniu windykacji tych należności, czynności zbywania oraz nabywania nieruchomości wchodzących w skład zasobu, a także wydzierżawiania, wynajmowania i użyczenia nieruchomości wchodzących w skład zasobu (art. 23 ust. 1 pkt 5, 7, 7a ustawy o gospodarce nieruchomościami). Rozwiązania te korespondują z przepisem art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że wójt gospodaruje mieniem komunalnym.

Trzeba zatem powiedzieć, że to organ wykonawczy gminy dokonuje czynności o charakterze faktycznym i prawnym, które składają się na pojęcie gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości. Kompetencje rady gminy (rady miasta) w tym zakresie są ograniczone, a mianowicie zadaniem tego organu jest 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 (zob. art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym).

Należy więc stwierdzić, że kompetencja rady gminy w zakresie gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność gminy ogranicza się do dwóch aspektów,

którymi są po pierwsze ustalanie zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania oraz po drugie, w braku tychże zasad, wyrażanie zgody na dokonywanie wymienionych czynności prawnych.

Dokonawszy wykładni stosownych przepisów prawa powszechnie obowiązującego można przejść do oceny § 1 zaskarżonej uchwały we fragmencie „koszty związane z ustanowieniem służebności, w tym koszty zawarcia aktu notarialnego oraz wpisu do księgi wieczystej ponosi przedsiębiorca będący właścicielem urządzeń przesyłowych”. Zdaniem sądu rozpoznającego skargę, przepis ten w cytowanym zakresie podjęty został przez Radę Miejską w Głuszycy z naruszeniem art. 30 ust. 2 pkt 3 i art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym.

Ocena ta wynika z okoliczności, że wśród kwestii, które można określić pojęciem „zasady obciążania nieruchomości” nie mieści się zagadnienie ponoszenia kosztów zawarcia umowy i wpisu do księgi wieczystej. Brak bowiem dla takiego postanowienia zaskarżonej uchwały podstawy prawnej. Co więcej przepis § 1 uchwały w cytowanym fragmencie skutkuje również uszczupleniem kompetencji organu wykonawczego gminy, albowiem nakłada na burmistrza ograniczenia w sferze kształtowania treści umowy, które nie mają podstawy prawnej w żadnym przepisie prawa. Jeżeli bowiem uprawnieniem burmistrza jest zawarcie umowy, której skutkiem będzie powstanie ograniczonego prawa rzeczowego na nieruchomości, to do zadań tego organu należy takie ukształtowanie treści tej umowy, aby odpowiadała ona prawu i interesom gospodarczym gminy. Umowa taka musi być również oczywiście zgodna z zasadami obciążania nieruchomości przyjętymi przez radę. Jednakże podkreślenia wymaga, że wśród tych zasad, które rada może ustanowić na mocy art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, nie sposób umiejscowić kwestii ponoszenia kosztów wpisu do księgi wieczystej czy sporządzenia umowy w formie aktu notarialnego. Są to bowiem zagadnienia *stricto* techniczne, indywidualne dla każdego ewentualnego przypadku i nie mają one charakteru kwestii przekraczających czynności zwykłego zarządu nieruchomością.

W ocenie sądu, dokonując oceny zaskarżonego przepisu uchwały należało kierować się językowym znaczeniem słowa „zasada”, którego użył ustawodawca w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym. Skoro więc „zasada” to reguła czy prawo rządzące jakimś procesem, to trzeba powiedzieć, iż kompetencja rady do przyjmowania „zasad obciążania nieruchomości” w tym zakresie jest

ograniczona do ustalenia pewnych reguł, stanowiących zbiór warunków, które muszą być spełnione przy obciążaniu nieruchomości gminnych. Jednak zasady te nie mogą naruszać kompetencji przyznanych organowi wykonawczemu gminy.

Zdaniem sądu w rozpoznawanej sprawie § 1 zaskarżonej uchwały we fragmencie „koszty związane z ustanowieniem służebności, w tym koszty zawarcia aktu notarialnego oraz wpisu do księgi wieczystej ponosi przedsiębiorca będący właścicielem urządzeń przesyłowych” został podjęty z naruszeniem prawa. Rada Miejska w Głuszycy uregulowała materię z zakresu szczegółów techniczno-pragmatycznych zawierania umowy o ustanowieniu służebności przesyłu na nieruchomościach gminnych, a czynności te należą do kompetencji Burmistrza Głuszycy. W zaskarżonej uchwale rada dokonała próby ingerencji w sferę prawa cywilnego, choć nie był słuszny zarzut skarżącego, że doszło do naruszenia w tym wypadku art. 353<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego. Sąd zważył, że przepis ten statuuje autonomię woli stron przy zawieraniu umów na gruncie prawa prywatnego. Przyjęty przez radę przepis zaskarżonej uchwały mógłby sugerować ewentualnym stronom umów, że są one zobowiązane do takiego ułożenia łączących je stosunków, aby odpowiadało ono temu przepisowi uchwały. Trudno jednak uznać, że zaskarżony fragment uchwały stanowi samoistne naruszenie przepisów Kodeksu cywilnego, ponieważ przepis uchwały nie jest sam w sobie elementem czynności prawnej na gruncie prawa cywilnego, lecz aktem prawa miejscowego. Dodatkowo trzeba też zauważyć, że zarówno rada miejska jak i burmistrz są organami tej samej osoby prawnej, jaką jest gmina. Rada wkraczając w kompetencje burmistrza naruszyła jego ustawowe uprawnienia do gospodarowania nieruchomościami, ale nie można powiedzieć, że w ten sposób naruszyła art. 353<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego, czyli swobodę woli gminy jako podmiotu prawa cywilnego. Skoro jednak zaskarżony przepis uchwalony został z naruszeniem art. 30 ust. 2 pkt 3 i art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, należało stwierdzić nieważność § 1 zaskarżonej uchwały w cytowanym fragmencie.

Przechodząc do oceny § 1 zaskarżonej uchwały we fragmencie „w zakresie nieuregulowanym w niniejszej uchwale, w przedmiocie ustanawiania i obciążania nieruchomości służebnością przesyłu, zastosowanie mają przepisy ustawy Kodeks cywilny”, sąd doszedł do przekonania, że brak jest podstawy prawnej dla podjęcia przepisu w takim brzmieniu. Z pewnością bowiem kwestionowanej regulacji nie można zaliczyć do katalogu „zasad”, o których mowa w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a

ustawy o samorządzie gminnym; nie jest to również materia możliwa do regulowania na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 tejże ustawy.

Omawiając kwestionowany przepis uchwały, trzeba powiedzieć, że Kodeks cywilny wszedł w życie z dniem 1 stycznia 1965 r. (art. I ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Przepisy wprowadzające kodeks cywilny – Dz.U. Nr 16, poz. 94 ze zm.). Należy zauważyć, że w myśl art. 1 k.c., ustawa ta reguluje stosunki cywilnoprawne między osobami fizycznymi i osobami prawnymi. W tym stanie rzeczy nie ma podstawy prawnej dla regulowania zakresu obowiązywania i mocy wiążącej przepisów Kodeksu cywilnego w uchwale rady gminy regulującej gospodarowanie nieruchomościami gminnymi. Kwestie te zostały bowiem wyczerpująco i w sposób zupełny uregulowane w aktach prawnych rangi ustawowej. Natomiast wszystkie akty prawa miejscowego muszą być wydane na podstawie i w granicach prawa, gdyż do wszystkich tych aktów odnosi się zasada legalizmu wyrażona w art. 7 Konstytucji. Podejmując zatem akty niższej rangi niż ustawa, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co stanowi o istotnym naruszeniu prawa. Tymczasem omawiany przepis zaskarżonej uchwały w kwestionowanym fragmencie został wydany bez podstawy prawnej. W tym stanie rzeczy, należało stwierdzić nieważność § 1 zaskarżonej uchwały we fragmencie „w zakresie nieuregulowanym w niniejszej uchwale, w przedmiocie ustanawiania i obciążania nieruchomości służebnością przesyłu, zastosowanie mają przepisy ustawy Kodeks cywilny”.

Na marginesie należy również zwrócić uwagę, że w zaskarżonej uchwale wprowadzono nowe brzmienie § 24 uchwały Nr XIII/67/2011 Rady Miejskiej w Głuszycy z dnia 27 czerwca 2011 r., jednak zastosowana przez radę redakcja ust. 5 tego paragrafu jest nieprawidłowa. W akcie prawa miejscowego każdą samodzielną myśl ujmuje się w odrębny artykuł, a artykuł powinien być w miarę możliwości jednozdaniowy. Jeżeli samodzielną myśl wyraża zespół zdań, dokonuje się podziału artykułu na ustępy. Tymczasem w § 24 ust. 5 (po wejściu w życie zaskarżonej uchwały) zaniechano podziału na ustępy, co stanowi uchybienie w zakresie techniki legislacyjnej. Uchybienie to jednak nie stanowi naruszenia prawa dającego podstawę do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

W związku z powyższym Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w pkt I sentencji wyroku orzekł na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., a w pkt II sentencji

Sygn. akt II SAWr 392/13

wyroku stosownie do art. 152 p.p.s.a. Rozstrzygnięcie w przedmiocie zasądzenia zwrotu poniesionych kosztów postępowania ma źródło w art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a. (pkt III sentencji wyroku).



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem  
STARSZY SEKRETARZ SĄDOWY

Magda Minkisiewicz