

ŚLĄSKI URZĄD WOJEWÓDZKI  
W KATOWICACH  
Wydział Nadzoru Prawnego  
40-032 Katowice, ul. Jagiellońska 25

Katowice, 20 lipca 2023 r.

NPII.4131.1.766.2023

**Rada Miejska Mikołowa**

### **Zawiadomienie o wszczęciu postępowania**

Zawiadamia się, że zgodnie z art. 61 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr LXIX/701/2023 Rady Miejskiej Mikołowa z dnia 20 czerwca 2023 r. w sprawie ustanowienia służebności gruntowej, w części obejmującej jej § 1 w zakresie sformułowania: „na czas nieoznaczony” oraz § 2 uchwały, jako sprzecznej z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a w związku z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 40), dalej jako „ustawa”.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 20 czerwca 2023 r. Rada Miejska Mikołowa podjęła uchwałę Nr LXIX/701/2023 w sprawie ustanowienia służebności gruntowej.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis m.in. art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 czerwca 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest w części niezgodna z prawem.

Zgodnie z przepisem art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy: *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.*

Natomiast zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy, mieniem komunalnym gospodaruje wójt (burmistrz, prezydent miasta). A zatem, obciążenia nieruchomości, będącej własnością jednostki samorządu terytorialnego, ograniczonym prawem rzeczowym dokonuje jej organ wykonawczy. Dodatkowo, z treści art. 11 ust. 1 i art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 344) wynika, że organami reprezentującymi jednostki samorządu terytorialnego w sprawach gospodarowania nieruchomościami, są ich organy wykonawcze, przy czym, gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt (burmistrz, prezydent miasta). Decydowanie przez organ stanowiący o czynnościach należących do sfery wykonawczej, narusza konstytucyjną zasadę podziału władz. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie z dnia 27 sierpnia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 500/19 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) - *Przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. stanowi uprawnienie dla rady gminy do podjęcia uchwały o określonej treści, mianowicie uchwały w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu. Przyznana radzie kompetencja nie oznacza jej nieograniczonej swobody, gdyż ustawodawca przyznając określoną kompetencję do wydania aktu wykonawczego przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd*

żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę gospodarki nieruchomościami. Wskazane upoważnienie nie uprawnia do wykraczania poza unormowanie ustawowe, czynienia wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzania kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Uchwała podjęta w oparciu o wskazaną podstawę musi zawierać sformułowania jasne oraz jedynie w takim zakresie, na jaki dopuszcza norma kompetencyjna, brak jest w niej natomiast uprawnień do formułowania własnych pojęć czy też doprecyzowywania formy w jakiej określone działania organu wykonawczego mają być podejmowane.

Mając na uwadze ww. przepisy prawa, stwierdzić należy, iż rada gminy jest upoważniona wyłącznie do wyrażenia zgody na ustanowienie na nieruchomości będącej własnością gminy służebności gruntowej. Dodatkowo, organ stanowiący gminy – jako organ niebędący stroną umowy, której przedmiotem jest ustanowienie służebności na nieruchomości stanowiącej własność gminy - nie jest uprawniony do decydowania o treści umowy. Bieżące gospodarowanie nieruchomościami gminnymi, a więc podejmowanie czynności prawnych i faktycznych dotyczących nieruchomości, należy do organu wykonawczego gminy (tu: Burmistrza). Rozstrzygnięcie przez radę o kwestiach dotyczących zakresu służebności (tj. ustalenia minimalnej treści takiej umowy), stanowi także naruszenie wyrażonej w art. 353<sup>1</sup> ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1360 ze zm.), 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. Zasada ta, przyznająca stronom swobodę w kształtowaniu łączącego je stosunku umownego, musi mieć także zastosowanie w przypadku umów, w których jedną ze stron będzie gmina. Jedynie sam nabywca prawa służebności oraz dysponent mienia komunalnego – wójt (burmistrz, prezydent miasta), jako strony stosunku cywilnoprawnego, będą władne ustalić wskazane wyżej, szczegółowe kwestie.

Organ nadzoru również podkreśla, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że w ocenie organu nadzoru, § 1 w zakresie sformułowania: „na czas nieoznaczony” oraz § 2 uchwały, istotnie naruszają art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a w związku z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy. Rada Miejska w ww. regulacjach uchwały wskazała, co następuje: § 1. *Wyrazić zgodę na ustanowienie na czas nieoznaczony, na nieruchomości stanowiącej własność Gminy Mikołów, oznaczonej numerem działki 1964/39 o powierzchni 0,0116 ha, zapisanej w księdze wieczystej KA1M/00048242/0, służebności gruntowej na rzecz każdorazowych właścicieli nieruchomości zapisanej w księdze wieczystej KA1M/00026374/4.*

§ 2. *Przedmiotem służebności gruntowej będzie prawo do korzystania z działki 1964/39 w celu przejazdu i przechodu, by zapewnić dostęp do drogi publicznej właścicielom nieruchomości przy ul. Strzechy 16.*

Po pierwsze, w ocenie organu nadzoru, uchwała organu stanowiącego gminy podejmowana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy winna ograniczać się jedynie do tego, czy rada wyraża zgodę na ustanowienie na nieruchomości będącej własnością gminy służebności gruntowej.

Po drugie, treść kwestionowanych regulacji uchwały, zawierających elementy umowy cywilnoprawnej, tj. czas obowiązywania umowy (§ 1 uchwały), przedmiot służebności gruntowej - "prawo do korzystania z części działki" i cel jej ustanowienia - zapewnienie dostępu do drogi publicznej (§ 2 uchwały), która ma być dopiero zawarta przez kontrahentów w przyszłości, nie pozostawia stronom tej umowy żadnej swobody, stawiając w tym zakresie organ wykonawczy, jedynie w roli technicznego wykonawcy woli rady. Niedopuszczalnym jest zwłaszcza, aby strona przyszłej umowy, jaką jest podmiot, na rzecz, którego służebność jest ustanawiana, nie miała wpływu

na treść umowy w odniesieniu do zakresu ustanawianej służebności. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 15 marca 2007 r., sygn. akt II SA/Wr 745/06 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych): (...) *narusza prawo nie tylko akt prawa miejscowego, który wykracza poza upoważnienie zawarte w delegacji ustawowej, ale również taki, który zawiera ustalenia w kwestiach ustawowo przekazanych do regulacji umownej.*

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska Mikołowa w ww. zakresie przekroczyła upoważnienie ustawowe, co stanowi istotne naruszenie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a w związku z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części uchwały.

Omawiane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Mając powyższe na uwadze, wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr LXIX/701/2023 Rady Miejskiej Mikołowa z dnia 20 czerwca 2023 r. w sprawie ustanowienia służebności gruntowej - w ww. części, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

### **Pouczenie:**

Stronie przysługuje prawo złożenia wyjaśnień w sprawie.

Termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego upływa z dniem **26 lipca 2023 r.**

Z upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz  
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora  
Wydziału Nadzoru Prawnego