



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa 2 kwietnia 2019 r.

WNP-O.4131.4.2019

Rada Miasta Ciechanów
Plac Jana Pawła II 6
06-400 Ciechanów

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Miasta Ciechanów nr 78/VI/2019 z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie wyrażenia zgody na ustanowienie służebności gruntowej na nieruchomości stanowiącej własność Gminy Miejskiej Ciechanów, w części § 1 w zakresie słowa „nieodpłatnej”.

Uzasadnienie

W dniu 28 marca 2019 r. Rada Miasta Ciechanów podjęła uchwałę nr 78/VI/2019 w sprawie wyrażenia zgody na ustanowienie służebności gruntowej na nieruchomości stanowiącej własność Gminy Miejskiej Ciechanów.

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu jako organowi nadzoru w dniu 2 kwietnia 2019 r. Jako podstawę prawną uchwały Rada Miasta wskazała art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym.

Pismem z dnia 18 kwietnia 2019 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Miasta Ciechanów o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr 78/VI/2019.

W ocenie Wojewody Mazowieckiego uchwała nr 78/VI/2019, w zakresie określonym w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia, narusza prawo w sposób istotny i jest sprzeczna z przepisem art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 2204, z późn. zm.) - dalej: *u.g.n.*

W § 1 uchwały nr 78/VI/2019 Rada Miasta unormowała, co następuje: *wyraża się zgodę na ustanowienie nieodpłatnej służebności gruntowej na działce nr 8/2 stanowiącej własność Gminy Miejskiej Ciechanów, dla której urządzona jest księga wieczysta KW Nr PL1C/00003685/8, położonej w Ciechanowie, obręb Gostkowo, polegającej na prawie przechodu i przejazdu przez tę działkę (kolor zielony na załączniku graficznym), od istniejącej drogi – ul. Komunalna,*

na rzecz kaźdoczesnego wlaściciela działki gruntu nr 10 połoźonej w Ciechanowie, obręć Gostkowo, objętej księgą wieczystą KW Nr PL1C/00016619/9.

Z treści księgi wieczystej dotyczącej działki nr 10 – nieruchomości władnąca (KW Nr PL1C/00016619/9) wynika, że właścicielem tej nieruchomości jest osoba fizyczna. Obciążenie nieruchomości, stanowiącej własność Gminy Miejskiej Ciechanów, miaoby zatem nastąpić na rzecz podmiotu innego niż jednostka samorządu terytorialnego lub Skarb Państwa. Oznacza to tym samym, że Rada Miasta Ciechanów, wyrażając w § 1 uchwały nr 78/VI/2019 zgodę na ustanowienie nieodpłatnej służebności gruntowej, wykroczyła poza dopuszczalny zakres nieodpłatnego obciążania nieruchomości, przewidziany w art. 14 ust. 2 *u.g.n.* Art. 14 ust. 2 *u.g.n.* normuje bowiem, że: *nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa mogą być nieodpłatnie obciążane na rzecz jednostek samorządu terytorialnego ograniczonymi prawami rzeczowymi. Nieruchomości stanowiące własność jednostek samorządu terytorialnego mogą być nieodpłatnie obciążane na rzecz Skarbu Państwa lub innych jednostek samorządu terytorialnego ograniczonymi prawami rzeczowymi.* Wspomniany przepis formuluje zasady odstępstwa od reguły ekwiwalentności, wpływającej z zasady prawidłowej gospodarki określonej w art. 12 *u.g.n.* i nie należy go interpretować w sposób rozszerzający. Umożliwia on nieodpłatne obciążanie ograniczonymi prawami rzeczowymi (użytkowania, służebności, zastawu, spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, hipoteki) nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa jedynie na rzecz jednostek samorządu terytorialnego a nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego jedynie na rzecz Skarbu Państwa i innych jednostek samorządu terytorialnego. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 9 października 2014 r. w odniesieniu do unormowań art. 14 ust. 2 *u.g.n.* orzeczono, że: *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 u.g.n. należy zatem oceniać nie tylko z uwzględnieniem wprost treści tego przepisu, lecz również wynikających z niego wniosków a contrario. W innym wypadku, tzn. przy założeniu, że nieodpłatne obciążenie nieruchomości gminnej użytkowaniem jest możliwe także na rzecz podmiotów innych niż wskazane w art. 14 ust. 2 u.g.n., 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 art. 14 ust. 2 u.g.n. [...] Konieczność uzyskania zgody poprzedzającej zawarcie omawianych umów wyraźnie przemawia przeciwko dopuszczalności nieodpłatnego obciążenia nieruchomości skarbowych i samorządowych ograniczonymi prawami rzeczowymi na rzecz podmiotów innych niż Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego. W przeciwnym wypadku niezrozumiałe byłoby, dlaczego omawiane obciążenie nieruchomości skarbowych i samorządowych na rzecz Skarbu Państwa i jednostek samorządowych podlegałoby większym rygorom niż na rzecz innych podmiotów prawa (sygn. akt II SA/Op 336/14, por. także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 13 grudnia 2017 r. sygn. akt II SA/GI 999/17, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl).*

Unormowania *u.g.n.* (w szczególności Dział II Rozdział 1 - art. 10-19) wprowadzają dwa różnicowane tryby obrotu nieruchomościami: pierwszy – pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a Skarbem Państwa, drugi – pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a innymi podmiotami nie będącymi jednostkami samorządu terytorialnego i Skarbem Państwa. W pierwszym przypadku (obrót pomiędzy podmiotami administracji publicznej) unormowania ustawy formułują szereg rozwiązań dających prymat działaniu na rzecz dobra publicznego, podczas gdy zasada ekwiwalentności świadczeń oraz interes ekonomiczny posiada znaczenie drugorzędne.

W drugim przypadku (obrotu pomiędzy podmiotami administracji publicznej a innymi podmiotami) pierwszeństwo zyskuje zasada ekwiwalentności i interes ekonomiczny. W komentarzu do art. 14 u.g.n. stwierdzono, że: *nie ma możliwości nieodpłatnego obciążenia nieruchomości Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego ograniczonym prawem rzeczowym na rzecz innych podmiotów (por. uchwała SN z dnia 20 października 2010r., III CZP 70/10, LEX 604068). Zatem obciążenie nieruchomości Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego ograniczonym prawem rzeczowym (także służebnością gruntową lub służebnością przesyłu) na rzecz innych osób może nastąpić tylko odpłatnie. Powoduje to skutek taki, że umowy przewidujące nieodpłatne obciążenie ograniczonym prawem rzeczowym nieruchomości Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego są nieważne (E. Bończak-Kucharczyk, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, Lex 2014).*

Należy tym samym stwierdzić, że Rada Miasta Ciechanów wyrażając w uchwale nr 78/VI/2019 zgodę na nieodpłatną służebność gruntową, istotnie naruszyła art. 14 ust. 2 u.g.n.

Na marginesie Wojewoda Mazowiecki, jako organ nadzoru wskazuje, że do uchwały nr 78/VI/2019 dołączono niepodpisane uzasadnienie z adnotacją „z up. Prezydenta Miasta Iwona Kowalczyk Zastępcą Prezydenta Miasta”. Taką praktykę należy uznać za nieprawidłową. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 9 grudnia 2008r. (utrzymanego w mocy wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 października 2009 r., sygn. akt I OSK 297/09, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl) orzeczono co następuje: *[...] uchwała podjęta przez radę gminy winna być podpisana przez jej przewodniczącego (art. 19 ust. 2 ustawy). A skoro, uzasadnienie stanowi integralną część uchwały, to także winno być podpisane przez przewodniczącego rady. Podpisanie uzasadnienia przez wójta ma taki skutek, iż uzasadnienie uchwały nie pochodzi od organu uprawnionego do jej podjęcia (sygn. akt II SA/OI 818/08, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl).* Ponadto do uchwały nr 78/VI/2019 dołączono fragment mapy geodezyjnej w formacie A4, bez oznaczenia charakteru tego dokumentu. Nie ulega wątpliwości, że konstytucyjna zasada przyzwoitej (poprawnej) legislacji (wywiedziona przez Trybunał Konstytucyjny z zasady demokratycznego państwa prawnego, określonej w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej) w związku z § 29 Zasad techniki prawodawczej stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. (Dz. U. z 2016 r., poz. 283), wymaga oznaczenia dokumentu jako załącznika do uchwały, tak by nie było wątpliwości co do jego statusu.

Art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdza: *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.* Zgodnie ze stanowiskiem orzecznictwa i doktryny prawa istotnym naruszeniem jest nieprawidłowość oczywista i bezpośrednia, która prowadzi do takich skutków, które nie mogą być zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Do istotnych naruszeń zalicza się między innymi: podjęcie aktu bez podstawy prawnej, podjęcie aktu na podstawie normy prawnej uznanej za niekonstytucyjną, powtarzanie w akcie normatywnym treści przepisów ustawowych, brak pełnej realizacji zakresu ustawowego upoważnienia, podjęcie unormowań trudnych do jednoznacznego odczytania i interpretacji (*vide: G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Lex 2012, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2018).*

Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności faktyczne i prawne Wojewoda Mazowiecki stwierdza, że uchwała Rady Miasta Ciechanów nr 78/VI/2019, w zakresie określonym

w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia, istotnie narusza prawo i jako sprzeczna z prawem, jest w tym zakresie nieważna. W pozostałym zakresie uchwała zachowuje moc prawną.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Miastu przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia, wnoszona za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipera

Otrzymują:

- 1) Adresat
- 2) a/a