



WOJEWODA OPOLSKI

Opole, dnia 5 września 2024 r.

PN.III.4131.1.51.2024

**Pan
Norbert Jaskóła
Przewodniczący
Rady Gminy Jemielnica
ul. Strzelecka 67
47-133 Jemielnica**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 i 721)

stwierdzam

nieważność uchwały Nr IV/21/24 Rady Gminy Jemielnica z dnia 5 sierpnia 2024 r. w sprawie wyrażenia zgody na ustanowienie nieodpłatnej służebności gruntowej, polegającej na prawie przechodu i przejazdu przez nieruchomość stanowiącą własność Gminy Jemielnica – z powodu istotnego naruszenia prawa.

Uzasadnienie

W dniu 5 sierpnia 2024 r. Rada Gminy Jemielnica, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a 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 (Dz. U. z 2024 r., poz. 1145) podjęła uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na ustanowienie nieodpłatnej służebności gruntowej, polegającej na prawie przechodu i przejazdu przez nieruchomość stanowiącą własność Gminy Jemielnica.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 6 sierpnia 2024 r.

W kwestionowanym akcie rada gminy wyraziła zgodę na obciążenie nieruchomości stanowiącej własność Gminy Jemielnica oznaczonej w ewidencji gruntów i budynków jako działka nr 763/1 km. 5 obrębu Jemielnica o całkowitej powierzchni 128 m², zabudowanej przepompownią ścieków, oznaczonej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego symbolem MU - zabudowa mieszkaniowo-usługowa, dla której w Sądzie Rejonowym w Strzelcach Opolskich prowadzona jest księga wieczysta nr OP1S/00036407/2 - nieodpłatną, bezterminową, nieograniczona tonażowo służebnością przechodu i przejazdu o szerokości 3,37 m oraz długości 10,95 m na rzecz każdorazowego właściciela nieruchomości oznaczonej w ewidencji gruntów i budynków jako działka Nr 763/2 km. 5 obrębu Jemielnica o całkowitej powierzchni 2422 m², w granicach określonych w załączniku do niniejszej uchwały. Organ nadzoru w toku kontroli ustalił, że właścicielem działki nr 763/2 jest prywatna osoba prawna.

Mając na względzie powyższe, w toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona niezgodna z prawem, a stwierdzone naruszenie ma charakter istotny.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, do 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.

Kompetencja rady gminy do obciążania nieruchomości podlega przy tym stosownym ograniczeniom wynikającym z ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, a w szczególności z art. 14 ust. 2 zd. 2 tejże. Po myśli wymienionego

przepisu, nieruchomości stanowiące własność jednostek samorządu terytorialnego mogą być nieodpłatnie obciążane na rzecz Skarbu Państwa lub innych jednostek samorządu terytorialnego ograniczonymi prawami rzeczowymi.

Z przytoczonego przepisu wynika zatem *a contrario* norma zakazująca obciążania nieruchomości skarbowych lub samorządowych nieodpłatnymi obciążeniami na rzecz podmiotów innych niż Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego (por. uchwała Sądu Najwyższego, Izba Cywilna, z dnia 20 października 2010 r., sygn. akt III CZP 70/10, Legalis nr 254073; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu, z dnia 9 października 2014 r., sygn. akt II SA/Op 336/14, Legalis nr 1155587).

Ustawodawca w artykule 14 ustawy o gospodarce nieruchomościami, stanowiącym *lex specialis* w stosunku do postanowień art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, zawarł katalog czynności prawnych z zakresu obrotu nieruchomościami Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, które mogą być dokonywane bez zachowania zasady ekwiwalentności świadczeń. Katalog ten stanowi przy tym wyjątek od reguły odpłatności i nie może być interpretowany rozszerzająco, na co wskazuje m.in. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 17 lipca 2003 r., sygn. akt III CZP 46/03, Legalis nr 57628.

Wyjątkowy charakter tych regulacji potwierdził także Sąd Najwyższy w powołanej powyżej uchwale z dnia 20 października 2010 r., sygn. akt III CZP 70/10. W orzeczeniu tym Sąd Najwyższy zauważył mianowicie, że: *"Wyraźne uregulowanie przez ustawodawcę możliwości nieodpłatnego obciążania nieruchomości skarbowych i samorządowych ograniczonymi prawami rzeczowymi na rzecz Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, nasuwa pytanie jaka, zasada co do odpłatności tych czynności prawnych, obowiązuje w wypadku obciążenia ograniczonymi prawami wymienionych nieruchomości na rzecz podmiotów innych niż wskazane w art. 14 ust. 2 GospNierU. Z przepisów art. 14 GospNierU wynika, że zasadą jest tu odpłatność, a w odniesieniu do umów sprzedaży i zamiany – nie tylko ekwiwalentność, lecz równowartość świadczeń."*

Wyraźne uregulowanie wskazanych powyżej ograniczeń podmiotowych i przedmiotowych przemawia zatem za tym, że w wypadku innych czynności prawnych i między innymi podmiotami regułą pozostaje odpłatność. Skutki obowiązywania art. 14 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami należy nadto oceniać nie tylko z uwzględnieniem wprost treści przytoczonego przepisu, lecz również wynikających z niego wniosków *a contrario*. W innym wypadku, tzn. przy założeniu, że nieodpłatne obciążenie nieruchomości gminnej możliwe jest także na rzecz podmiotów innych niż te wskazane w art. 14 ust. 2 zd. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, czyniłoby omawianą regulację niecelową. W takiej sytuacji 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 zd. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Tym samym, w ocenie organu nadzoru Rada Gminy Jemielnica nie miała podstaw prawnych do podjęcia regulacji przewidującej nieodpłatne ustanowienie służebności na gruntach gminnych na rzecz podmiotu innego niż Skarb Państwa, czy jednostka samorządu terytorialnego, gdyż upoważnienie takie nie wynika z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, ani z żadnego innego przepisu kompetencyjnego.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935) niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Wojewody Opolskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. Wojewody Opolskiego

Joanna Sachanbińska

**Dyrektor Wydziału
Prawnego i Nadzoru**

Prowadzący sprawę: Oskar Woźniak, Referent prawny, Wydział Prawny i Nadzoru, tel. 77 45 24 549.