

**UCHWAŁA NR 1411/LXXV/2023
RADY MIEJSKIEJ W PIASECZNI**

z dnia 20 września 2023 r.

**w sprawie uznania za niezasadną skargi E.G na działania Burmistrza Miasta i Gminy Piaseczno
związane z ustanowieniem odpłatnej służebności gruntowej AN z dnia 26 października 2021 r. Rep.
A Nr 8365/2021**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572, 1463 i 1688) oraz art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775 i 803) Rada Miejska w Piasecznie uchwala, co następuje:

§ 1.

Uznaje się za niezasadną skargę E.G. na działania Burmistrza Miasta i Gminy Piaseczno związane z ustanowieniem odpłatnej służebności gruntowej.

§ 2.

Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Rady Miejskiej w Piasecznie.

§ 3.

Uchwała wchodzi w życie z dniem jej podjęcia.

Wiceprzewodniczący Rady
Miejskiej w Piasecznie

mgr Michał Rosa

UZASADNIENIE

W skardze skierowanej do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego i przekazanej do rozpatrzenia zgodnie z właściwością Radzie Miejskiej w Piasecznie w dniu 18.08.2023r. (data wpływu) Pani E.G. zarzuca Burmistrzowi Miasta i Gminy Piaseczno działanie na jej szkodę podczas czynności zmierzających do ustanowienia odpłatnej służebności gruntowej.

Pani E.G., w związku z planowaną w roku 2021 sprzedażą działki, wystąpiła do Gminy Piaseczno o potwierdzenie, że działka stanowiąca jej własność ma dostęp do drogi publicznej. Wnioskodawczyni została poinformowana, iż w zakresie kompetencji Burmistrza nie leży potwierdzenie czy działka ma dostęp do drogi publicznej, Burmistrz może potwierdzać czy dana droga stanowi drogę publiczną w rozumieniu art. 4 ust. 2 ustawy o drogach publicznych.

Z uwagi na to, iż najbliższą drogą publiczną jest ul. Korczunkowa w Głuskowie, w piśmie z dnia 01.10.2021 r. Gmina poinformowała Panią E.G. o możliwości ustanowienia odpłatnej służebności gruntowej przez działki gminne, nie stanowiące drogi publicznej. Przedstawiona została propozycja ustanowienia służebności, a jej przebieg określony na załączniku graficznym (mapka), koszt służebności został wyliczony na podstawie Zarządzenia Burmistrza Miasta i Gminy Piaseczno GGG.0050.32.2019 z dn. 21.11.2019 r. ze zm. z dnia 21.11.2019 r.

Służebność ta została ustanowiona aktem notarialnym na podstawie porozumienia podpisanego przez strony tj. Panią E.G. i Gminę Piaseczno, w imieniu której występował Burmistrz Miasta i Gminy Piaseczno. Warunki zawarte w projekcie porozumienia w sprawie ustanowienia służebności zostały przedstawione wnioskującej i przez nią zaakceptowane. Nie można zatem mówić, iż Gmina zażądała od Pani E.G. opłaty z tytułu służebności. Była to ze strony Gminy propozycja, która opierała się na wysokości opłat określonych w powołanym wyżej Zarządzeniu Burmistrza.

Na dzień złożenia wniosku przez Panią E.G., dla ulic Sępa, Mewy, Mineralnej, Kawki, Gila, Gawrona obowiązywały uchwały o zaliczeniu dróg do kategorii publicznych gminnych o nr 262/XIV/2003 z dn. 25.09.2003 r. oraz 715/XXXIII/2005 z dn. 10.02.2005 r. Wskazać jednak należy, iż ww. uchwały zostały podjęte w dacie kiedy Gmina Piaseczno nie posiadała tytułu własności, a grunty, przeznaczone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pod drogi, nie były wydzielone geodezyjnie z prywatnych nieruchomości.

Tabela 1 - zestawienie działek po których nie została ustanowiona służebność (wariant sugerowany przez Panią E.G. w skardze.

l.p.	działka	obręb	podstawa nabycia	Uchwała ws. zaliczenia	ulica
1	200/33	Głusków	Decyzja Burmistrza Miasta i Gminy Piaseczno zatwierdzająca podział nieruchomości Nr G-145/14 z dn. 12.12.2014 r. (nabycie z mocy prawa art. 98 ust. 1 ugn)	715/XXXIII/2005 z dn. 10.02.2005 r.	Sępa
2	200/44	Głusków	Decyzja Burmistrza Miasta i Gminy Piaseczno zatwierdzająca podział nieruchomości G-9/19 z dn. 14.02.2019 r. (nabycie z mocy prawa art. 98 ust. 1 ugn)	715/XXXIII/2005 z dn. 10.02.2005 r.	Sępa
3	199/5	Głusków	Brak tytułu własności - własność prywatna	262/XIV/2003 z dn. 25.09.2003 r.	Sępa
4	199/11	Głusków	Decyzja Burmistrza Miasta i Gminy Piaseczno	262/XIV/2003	Sępa

			zatwierdzająca podział nieruchomości GGG-G.6831.142.2016.AM z dn. 19.12.2016 r. (nabycie z mocy prawa art. 98 ust. 1 ugn)	3 z dn. 25.09.2003 r.	
5	397	Głusków	Brak tytułu własności -właściciel nieustalony	262/XIV/200 3 z dn. 25.09.2003 r.	Mewy/ Mineralna
6	207/13	Głusków	Decyzja Burmistrza Miasta i Gminy Piaseczno zatwierdzająca podział nieruchomości GGG-G.6831.124.2014.AM z dn. 07.10.2014 r. (nabycie z mocy prawa art. 98 ust. 1 ugn)	262/XIV/200 3 z dn. 25.09.2003 r.	Kawki

Istotną kwestią zaliczenia drogi do określonej kategorii jest ustalenie własności. W wyroku z dnia 2 czerwca 2016 r. sygn. I OSK 179/1 NSA wskazał, że droga, która nie jest własnością gminy, nie może być zaliczona do dróg gminnych. Uchwała o zaliczeniu drogi do kategorii dróg publicznych powinna być poprzedzona czynnościami zmierzającymi do przejęcia własności przez podmiot publicznoprawny”. Dalej w uzasadnieniu ww. orzeczenia, NSA wskazuje, że „uchwała, która zalicza do dróg gminnych drogę, która nie jest własnością gminy, narusza w istotny sposób art. 7 ust. 1 i 2 ustawy o drogach publicznych.

Takie stanowisko reprezentowane jest też przez Wojewodę Mazowieckiego m.in. w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 23 grudnia 2019 r. znak WNP-I.4131.226.2019.D.K. Zatem droga, która nie jest własnością gminy, nie może być zaliczona do kategorii dróg gminnych. Organ nadzorczy wskazał, że konieczną przesłanką do skutecznego podjęcia przez radę gminy uchwały o zaliczeniu do kategorii dróg gminnych jest legitymowanie się przez gminę prawem własności do gruntów, po których ta droga przebiega.

Należy tu również podkreślić, że ustawą z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową Państwa (Dz. U. nr 106 poz. 668) wprowadzone zostały zmiany do wielu ustaw, w tym ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (obowiązujące od dnia 1 stycznia 1999 r.) Zmiany te polegały m.in. na przyznaniu radom gmin kompetencji do zaliczenia dróg do kategorii dróg publicznych gminnych po zasięgnięciu opinii właściwej rady powiatu oraz do ustalenia przebiegu dróg publicznych gminnych (nowe brzmienie art. 7 ustawy o drogach publicznych). Zatem od dnia 1 stycznia 1999 r. do kategorii dróg publicznych gminnych nie mogą być zaliczone nieruchomości (ich części) nie stanowiące własności jednostki samorządu terytorialnego.

Poczynając od połowy 2019 r., w związku z licznymi wnioskami o wydanie zaświadczenia o dostępie do drogi publicznej, kierowanymi do Burmistrza, Wydział Geodezji i Gospodarki Gruntami wraz z Wydziałem Inwestycji Drogowych i Inżynierii Ruchu, przeprowadził wnikliwą analizę nieruchomości, którym nadana została kategoria drogi publicznej gminnej. Obszar objęty weryfikacją objął swoim zasięgiem całą gminę i miasto Piaseczno. Analiza wykazała, iż wiele dróg nie spełnia wymaganych kryteriów, przede wszystkim w odniesieniu do kwestii legitymowania się tytułem własności w chwili podejmowania uchwał, o czym każdorazowo informowano wnioskujących mieszkańców.

Analiza objęła również weryfikację możliwości nabycia nieruchomości nie stanowiących własności Gminy lub regulację stanu prawnego nieruchomości w innych formach przewidzianych przepisami prawa, np. przez zasiedzenie. Wydział Geodezji i Gospodarki Gruntami w dn. 17.07.2020 r. zwrócił się również o opinię prawną w przedmiotowej sprawie, zgodnie z którą kwestia braku prawa własności danej drogi, a w konsekwencji braku możliwości zaliczenia jej do kategorii dróg publicznych, nie budzi zastrzeżeń w orzecznictwie.

Fakt podjęcia ww. uchwał w latach 2003 i 2005, bez spełnienia podstawowych przesłanek tj. w odniesieniu do niewydzielonych geodezyjnie gruntów nie stanowiących własności Gminy został także zakwestionowany przez os. fizyczną w styczniu 2022 r. Wojewoda Mazowiecki skierował

sprawę o stwierdzenie nieważności szeregu uchwał do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

Pani E.G. kierując swoje wystąpienie do Gminy o ustanowienie służebności, dysponowała już informacją nt. ul. Sępa. Znany był jej stan faktyczny, którego wówczas nie kwestionowała. W wyczerpującej informacji z dn. 09.09.2021 r. wskazano nr uchwały jak również fakt, że droga nie spełnia kryteriów uznania za drogę publiczną. Wystąpienie Pani E.G. w dn. 01.10.2021 r. z wnioskiem o zapewnienie dostępu do drogi publicznej dla nieruchomości będącej jej własnością świadczyć może o tym, iż dla notariusza fakt posiadania przez ul. Sępa uchwały był niewystraszający.

W kwestii odpłatności ustanowienia służebności, wyjaśnić należy iż brak jest podstaw do nieodpłatnego udostępnienia nieruchomości gminnych. W zakresie ustanawiania służebności, Uchwałą Nr 264/XII/2019 z dnia 03.07.2019 r. w sprawie zasad ustanawiania ograniczonych praw rzeczowych na nieruchomościach gruntowych nie będących drogami publicznymi, stanowiących własność, będących w użytkowaniu wieczystym bądź współużytkowaniu wieczystym Gminy Piaseczno, Rada Miejska w Piasecznie rozstrzygnęła, że udostępnianie gruntów stanowiących własność Gminy Piaseczno w formie służebności będzie odpłatne.

W oparciu o tę uchwałę wydane zostało Zarządzenie Burmistrza określające wysokość stawek za udostępnienie nieruchomości nie stanowiącej drogi publicznej, jak również za ustanowienie służebności i w oparciu o stawki określone w zarządzeniu naliczona została opłata za ustanowienie służebności przejścia i przejazdu na rzecz każdorazowego właściciela działki, której w dniu ustanowienia służebności była własnością Pani E.G.

Dodatkowo skarżąca na żadnym etapie nie kwestionowała sprawy ustanowienia odpłatnej służebności ani nie wносиła żadnych zastrzeżeń. Poza sporem jest również fakt, że nieruchomość gminna, na której ustanowiona została służebność, nie jest drogą urządzoną i Skarżąca ten stan faktyczny знаła.

Zarzut bezpodstawnego wzbogacenia Gminy Piaseczno jest zupełnie nieuzasadniony albowiem w budżecie Gminy jest deficyt, co potwierdza uchwała budżetowa zamieszczona na stronie Biuletynu Informacji Publicznej

<https://bip.piaseczno.eu/artukul/182/10355/63-sesja-rady-miejskiej-w-dniu-28-12-2022-r>

Deficyt budżetowy był również w okresie kiedy ustanowiona została służebność. Kwota, która została wpłacona przez Skarżącą nie spowodowała więc wzbogacenia Gminy.

Biorąc pod uwagę argumenty opisane powyżej, skargę należy oddalić jako niezasadną.