



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 05 lutego 2024 r.

WNP-O.4131.1.2024

Rada Powiatu Mławskiego

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 79 ust. 1 oraz art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. *o samorządzie powiatowym* (Dz. U. z 2024 r. poz. 107)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Powiatu Mławskiego nr LVII/387/2023 z dnia 28 grudnia 2023 r. w sprawie *przeznaczenia do sprzedaży i ustalenia zasad sprzedaży nieruchomości położonej w Bogurzynie, gminy Wiśniewo, stanowiącej własność Powiatu Mławskiego oraz ustanowienia służebności gruntowej w części:*

- § 1 w zakresie: słów „ustnego nieograniczonego”,
- § 2 w zakresie słowa „nieodpłatnie”.

Uzasadnienie

W dniu 28 grudnia 2023 r. Rada Powiatu Mławskiego podjęła uchwałę nr LVII/387/2023 w sprawie *przeznaczenia do sprzedaży i ustalenia zasad sprzedaży nieruchomości położonej w Bogurzynie, gminy Wiśniewo, stanowiącej własność Powiatu Mławskiego oraz ustanowienia służebności gruntowej.*

Jako podstawę prawną uchwały Rada Powiatu wskazała art. 13 ust. 1 i art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami* (Dz. U. z 2023 r. poz. 344, z późn. zm., dalej: *u.g.n.*), art. 285 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny* (Dz. U. z 2023 r. poz. 1610, z późn. zm.) oraz art. 12 pkt 8 lit. a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym* (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526, z późn. zm., dalej: *u.s.p.*).

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością powiatu, w dniu 8 stycznia 2024 r.

Pismem z dnia 26 stycznia 2024 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Powiatu Mławskiego o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr LVII/387/2023.

W ocenie Wojewody Mazowieckiego uchwała nr LVII/387/2023, w części jej przepisów, jest sprzeczna z prawem oraz istotnie narusza prawo, zgodnie z argumentacją określoną poniżej.

W § 1 uchwały nr LVII/387/2023 Rada Powiatu Mławskiego zdecydowała o przeznaczeniu do sprzedaży „w drodze przetargu ustnego nieograniczonego” niezabudowanej nieruchomości stanowiącej własność Powiatu Mławskiego położonej w Bogurzynie, gmina Wiśniewo (działka nr 209/16), określając szczegółowo dane dotyczące tej nieruchomości.

Zgodnie z art. 12 pkt 8 lit. a *u.s.p.* do wyłącznej właściwości rady powiatu należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych powiatu dotyczących zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania, a w przypadku braku określenia takich zasad, rada powiatu wyraża zgodę na dokonanie tych czynności. Art. 32 ust. 2 pkt 3 tej ustawy określa, że do zadań zarządu powiatu należy w szczególności gospodarowanie mieniem powiatu.

Przywołany w podstawach prawnych uchwały nr LVII/387/2023 art. 13 ust. 1 *u.g.n.* określa w szczególności, że nieruchomości mogą być przedmiotem obrotu oraz mogą być obciążane ograniczonymi prawami rzeczowymi. Art. 37 ust. 1 *u.g.n.* określa, że nieruchomości są sprzedawane lub oddawane w użytkowanie wieczyste w drodze przetargu. Natomiast art. 38 ust. 1 tej ustawy określa, że przetarg ogłasza, organizuje i przeprowadza właściwy organ. Zgodnie z definicją zawartą w art. 4 pkt 9 *u.g.n.* ilekroć w ustawie jest mowa o właściwym organie należy przez to rozumieć organ wykonawczy gminy, powiatu i województwa w odniesieniu do nieruchomości stanowiących odpowiednio własność gmin, powiatu i województwa. Art. 26 ust. 1 *u.s.p.* określa, że zarząd powiatu jest organem wykonawczym powiatu. Z kolei art. 40 ust. 1 *u.g.n.* określa, że przetarg przeprowadza się

w formie przetargu ustnego nieograniczonego (pkt 1), przetargu ustnego ograniczonego (pkt 2), przetargu pisemnego nieograniczonego (pkt 3) oraz przetargu pisemnego ograniczonego (pkt 4). Art. 40 ust. 3 tej ustawy stanowi: *o zastosowanej formie przetargu decyduje jego organizator.*

Wydane na podstawie art. 42 *u.g.n.* rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz. U. z 2021 r. poz. 2213, dalej: *rozporządzenie*) w § 3 ust. 1 określa, że przetarg ogłasza, organizuje i przeprowadza właściwy organ, wybierając jedną z form, o których mowa w art. 40 ust. 1 *u.g.n.*

W świetle opisanego powyżej stanu prawnego nie ulega wątpliwości, że organem właściwym do wyboru formy przetargu spośród form określonych w art. 40 ust. 1 *u.g.n.* jest zarząd powiatu jako organ wykonawczy powiatu (właściwy organ). W kompetencji tego organu pozostaje bowiem całość procedury przetargowej: ogłoszenie, organizacja i przeprowadzenie przetargu, w tym wybór formy przetargu spośród określonych w art. 40 ust. 1 *u.g.n.* Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 24 sierpnia 2021 r. orzekł: *W ustawie nie zdefiniowano pojęcia "organizator przetargu". Jednak należy przyjąć, że organizatorem przetargu jest właściwy organ, tj. organ wykonawczy gminy, powiatu i województwa w odniesieniu do nieruchomości stanowiących odpowiednio własność gminy, powiatu i województwa* (sygn. akt II SA/Ol 395/21, źródło: Lex nr 3217153).

Tym samym określenie przez Radę Powiatu w uchwale nr LVII/387/2023 formy przetargu jest sprzeczne z prawem oraz istotnie narusza art. 38 ust. 1 w związku z art. 40 ust. 1 *u.g.n.* oraz § 3 ust. 1 *rozporządzenia* (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 22 stycznia 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 271/20, źródło: Lex nr 3119478). Oznacza to, że Rada Powiatu Mławskiego wykroczyła poza zakres własnych kompetencji, wkraczając w sferę uprawnień Zarządu Powiatu. W tym miejscu zwrócić należy uwagę na fakt, że wśród naczelnych zasad prawa administracyjnego wskazuje się zakaz domniemania kompetencji. Podkreśla się przy tym, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania rozszerzającej wykładni przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. sygn. K 25/99, dostępny na stronie: trybunal.gov.pl).

Natomiast w § 2 wyżej wymienionej uchwały Rada Powiatu Mławskiego wyraziła zgodę na ustanowienie na nieruchomości stanowiącej własność Powiatu Mławskiego w miejscowości Bogurzyn, gmina Wiśniewo (działka nr 209/17) „nieodpłatnie służebności gruntowej na rzecz kaźdoczesnego właściciela nieruchomości opisanej w § 1 uchwały [...]”.

Art. 14 ust. 2 *u.g.n.* normuje, 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.* Niniejszy przepis formułuje zasady odstępstwa od reguły ekwiwalentności wypływającej z zasady prawidłowej gospodarki określonej w art. 12 *u.g.n.* i nie należy interpretować go 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.*, stwierdzono, 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 art. 10-19) wprowadzają dwa zróżnicowane tryby obrotu nieruchomościami: pierwszy – pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a Skarbem Państwa, drugi – pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a innymi podmiotami, niebędącymi jednostkami samorządu terytorialnego i Skarbem Państwa. W pierwszym przypadku (obrót pomiędzy podmiotami publicznymi) 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 (obrót pomiędzy podmiotami publicznymi 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 2010 r., 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).*

Art. 79 ust. 1 *u.s.p.* stwierdza: *Uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru. Zgodnie ze stanowiskiem orzecznictwa i doktryny prawa istotnym naruszeniem jest w szczególności naruszenie prowadzące do skutków, które nie mogą być zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, takich jak: naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów samorządu*

terytorialnego do podejmowania uchwał lub brak podstawy prawnej, naruszenie przepisów prawa ustrojowego lub materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz naruszenie przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie to nie nastąpiło (źródło: *Ustawa o samorządzie powiatowym*, pod red. S. Gajewskiego i A. Jakubowskiego, wyd. 2 2019, Legalis).

Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności faktyczne i prawne Wojewoda Mazowiecki stwierdza, że uchwała Rady Powiatu Mławskiego nr LVII/387/2023, w zakresie określonym w sentencji rozstrzygnięcia, narusza prawo w sposób istotny i jako sprzeczna z prawem jest w tym zakresie nieważna.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Powiatowi 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, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/