



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 23 grudnia 2016 r.

LEX-O.4131.35.2016.LP

..... Powiatu Pułtusk  
30 GRU. 2016  
PP0000021.2017  
EG

WÓRZ  
↓

Rada Powiatu w Pułtusk  
ul. Białowiejska 5  
06-100 Pułtusk

### Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 79 ust. 1 oraz art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2016 r., poz. 814, z późn. zm.)

### stwierdzam nieważność

uchwały Rady Powiatu w Pułtusk nr XXIV/137/2016 z dnia 29 listopada 2016 r. w sprawie wyrażenia zgody na oddanie w dzierżawę mienia Powiatu Pułtuskiego, w zakresie słów w § 1 tej uchwały: na zasadach ustalonych w projekcie umowy dzierżawy nieruchomości (w brzemieniu stanowiącym załącznik do niniejszej uchwały) oraz w zakresie załącznika do uchwały nr XXIV/137/2016.

### Uzasadnienie

W dniu 29 listopada 2016 r. Rada Powiatu w Pułtusk podjęła uchwałę nr XXIV/137/2016 w sprawie wyrażenia zgody na oddanie w dzierżawę mienia Powiatu Pułtuskiego.

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru, w dniu 5 grudnia 2016 r. Jako podstawę prawną uchwały Rada Powiatu wskazała art. 4 ust. 1 pkt 19, art. 12 pkt 8 lit. a i art. 46 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 11 ust. 2, art. 13 ust. 1, art. 25a i art. 37 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r., poz. 1774, z późn. zm.).

Wojewoda Mazowiecki, występując jako organ nadzoru nad działalnością powiatu, w dniu 16 grudnia 2016 r. wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr XXIV/137/2016, w zakresie określonym powyżej, o czym zawiadomił Radę Powiatu w Pułtusk.

W ocenie Wojewody Mazowieckiego Rada Powiatu podejmując uchwałę nr XXIV/137/2016 naruszyła prawo w sposób istotny, poprzez określenie w § 1 *in fine* uchwały oraz w załączniku do tej uchwały, warunków umowy dzierżawy nieruchomości. W ocenie Wojewody Mazowieckiego wyżej wymienione naruszenie stanowi wykroczenie

poza upoważnienie określone w art. 12 pkt 8 lit. a ustawy *o samorządzie powiatowym* oraz stanowi ingerencję w zakres kompetencji organu wykonawczego (Zarządu Powiatu) określony w art. 32 ust. 2 pkt 3 wyżej wymienionej ustawy.

W § 1 uchwały nr XXIV/137/2016 Rada Powiatu wyraziła zgodę na oddanie w dzierżawę na rzecz Szpitala Powiatowego w Pułtusku Sp. z o. o. nieruchomości gruntowej położonej w Pułtusku stanowiącej przedmiot użytkowania wieczystego Powiatu Pułtuskiego wraz z budynkami znajdującymi się na tej nieruchomości stanowiącymi odrębny od gruntu przedmiot własności Powiatu Pułtuskiego. W § 1 tej uchwały *in fine* Rada Powiatu określiła, że oddanie w dzierżawę nieruchomości wraz z budynkami odbędzie się *na zasadach ustalonych w projekcie umowy dzierżawy nieruchomości (w brzemieniu stanowiącym załącznik do niniejszej uchwały)*. Załącznik do uchwały nr XXIV/137/2016 stanowi umowa dzierżawy nieruchomości (projekt) pomiędzy Powiatem Pułtuskim (wyzierzawiającym) a Szpitalem Powiatowym w Pułtusku Sp. z o. o. (dzierzawcą).

Zgodnie z brzmieniem art. 12 pkt 8 lit. a ustawy *o samorządzie powiatowym* rada powiatu podejmuje uchwały w sprawach majątkowych powiatu dotyczących zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierzawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej. Uchwała rady powiatu 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, zarząd może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady powiatu. Z kolei art. 32 ust. 2 pkt 3 ustawy *o samorządzie powiatowym* normuje, że do zadań zarządu powiatu należy gospodarowanie mieniem powiatu. Art. 4 ust. 1 pkt 19 ustawy *o samorządzie powiatowym* określa zadania publiczne powiatu o charakterze ponadgminnym w zakresie utrzymania powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych. Natomiast art. 46 ust. 1 tej ustawy określa, że mieniem powiatu jest własność i inne prawa majątkowe nabyte przez powiat lub inne powiatowe osoby prawne. Art. 11 ust. 2 ustawy *o gospodarce nieruchomościami* normuje kwestie udzielenia zgody przez radę, sejmik lub wojewodę w terminie miesiąca od złożenia odpowiedniego wniosku przez starostę jako organ reprezentujący Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami. Art. 13 ust. 1 ustawy *o gospodarce nieruchomościami* normuje, że: *z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z ustaw, nieruchomości mogą być przedmiotem obrotu. W szczególności nieruchomości mogą być przedmiotem sprzedaży, zamiany i zrzeczenia się, oddania w użytkowanie wieczyste, w najem lub dzierżawę, użyczenia, oddania w trwałą zarząd, a także mogą być obciążane ograniczonymi prawami rzeczowymi, wnoszone jako wkłady niepieniężne (aporty) do spółek, przekazywane jako wyposażenie tworzonej przedsiębiorstw państwowych oraz jako majątek tworzonej fundacji.* Z kolei art. 25a tej ustawy określa, że do powiatowego zasobu nieruchomości należą nieruchomości, które stanowią przedmiot własności powiatu i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego powiatu. Natomiast art. 37 ust. 4 ustawy *o gospodarce nieruchomościami*, ostatni z artykułów przywołanych w podstawach prawnych uchwały, stwierdza, że zawarcie umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony następuje w drodze przetargu, jednakże wojewoda albo odpowiednia rada lub sejmik mogą wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów.

Powyższe przepisy, dotyczące ustawy *o samorządzie powiatowym*, wyznaczają podział kompetencji organów powiatu w zakresie gospodarowania mieniem komunalnym. Zgodnie z art. 169 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania

za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych. Skoro ustawodawca konstytucyjny dokonał podziału organów jednostek samorządu terytorialnego na stanowiące i wykonawcze, to jako zasadę należy przyjąć, że przyznane ustawami kompetencje jednego organu powiatu nie mogą być realizowane przez inny organ tej jednostki. Należy podkreślić, że organy jednostek samorządu terytorialnego, w tym organy powiatu, wykonując wyznaczone ustawą zadania muszą ściśle przestrzegać ram ustawowych i nie mogą wykroczyć poza ich zakres. Zgodnie z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawnego, organy mogą prowadzić swoją działalność jedynie w zakresie w jakim zostały do tego upoważnione i nie mogą domniemywać swoich uprawnień ani interpretować ich w sposób rozszerzający.

Biorąc pod uwagę opisane powyżej ramy prawne, należy stwierdzić, że przywołane w podstawach prawnych uchwały nr XXIV/137/2016 normy prawne nie uprawniają Rady Powiatu w Pułtuskach do określenia warunków umowy dzierżawy nieruchomości. Zgodnie z brzmieniem art. 12 pkt 8 lit. a, w przypadku braku określonych zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości, rada powiatu ma jedynie prawo do wyrażenia zgody na czynności zbycia, nabycia lub obciążenia nieruchomości oraz ich wydzierżawienia lub wynajmowania. Nie może tym samym określać pozostałych warunków tych czynności, a więc dokonywać rozszerzającej interpretacji własnych kompetencji wynikających z art. 12 pkt 8 lit. a. To bowiem zarząd powiatu, zgodnie z art. 32 ust. 2 pkt 3, gospodaruje mieniem powiatu i to w jego kompetencji jest ustalenie i wykonanie pozostałych czynności dotyczących nieruchomości.

Niniejsze stanowisko ma umocowanie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Z uwagi na fakt, że przywołany art. 12 pkt 8 lit. a ma analogiczne brzmienie do art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446, z późn. zm.) zasadnym jest przywołanie wyroków dotyczących samorządu gminnego. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 stycznia 2010 r. orzeczono, że: *z treści art. 30 ust. 2 pkt 3 omawianej ustawy jednoznacznie wynika, iż gospodarowanie mieniem gminnym należy do kompetencji wójta. Przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a in fine ustawy wprowadza ograniczenie polegające na konieczności uzyskania zgody rady gminy do dokonania czynności w sprawie majątkowej gminy, przekraczającej zakres zwykłego zarządu w przypadku, gdy nie zostały określone zasady gospodarowania mieniem gminy* (I OSK 1161/09, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl). Natomiast wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 października 2004 r. podkreśla zasadę ścisłej a nie rozszerzającej interpretacji przepisów kompetencyjnych organów gminy w zakresie gospodarowania mieniem komunalnym: *art. 18 ust. 2 pkt 9 u.s.g. uprawniający radę gminy do podejmowania uchwał w sprawach majątkowych gminy przekraczających zakres zwykłego zarządu ustanawia wyjątki od generalnej zasady wyrażonej w art. 30 ust. 2 pkt 3 tejże ustawy stanowiącej, iż to wójt gminy gospodaruje mieniem komunalnym. Przekazanie pewnych spraw do kompetencji rady gminy jest wyjątkiem, który musi być interpretowany ściśle i nie może prowadzić do swobodnego przejmowania przez radę do rozstrzygania w drodze uchwał wszystkich spraw ważnych z punktu widzenia gospodarki gminy* (II SA 3144/03, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl). Należy zauważyć, że w przypadku braku uchwały dotyczącej zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawienia i wynajmowania art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a przyznaje radzie gminy jedynie kompetencję do wyrażenia zgody dotyczącej wyżej wymienionych czynności. Jak stwierdza Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 6 listopada 2007 r.: *o ile rada gminy ma podejmować uchwały o wyrażeniu zgody na czynność wójta, to do takiej treści powinna się taka uchwała ograniczać* (II SA/Wr 405/07, por. również wyroki WSA we Wrocławiu z dnia 11 października 2007 r. II SA/Wr 35/07 i z dnia 31 stycznia 2008 r. II SA/Wr 554/07, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl). Wreszcie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku

z dnia 7 listopada 2008 r. stwierdził: *mając zatem na uwadze treść art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, jak i omówione przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami przyjąć należy, że w przypadku braku określenia zasad nabycia, zbycia i obciążania nieruchomości gruntowych, rada gminy ma jedynie kompetencje w przedmiocie wyrażania zgody na wymienione w tym przepisie czynności obrotu nieruchomościami, natomiast nie posiada uprawnień – kompetencji do wskazywania z kim w stosunku do jakiej nieruchomości dana umowa i na jakich zasadach ma zostać zawarta* (II SA/Lu 543/08, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl). Niniejsze stanowisko jest również respektowane w orzecznictwie organów nadzoru (vide: rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody Lubelskiego nr PN-II.4131.410.2015 z dnia 6 października 2015 r. oraz nr PN-II.4131.107.2016 z dnia 4 kwietnia 2016 r.). W zakresie przedstawionym powyżej wypowiedział się również Sąd Najwyższy, który w wyroku z dnia 27 sierpnia 2015 r. zaaprobował przedstawioną powyżej linię orzecniczą sądów administracyjnych orzekając co następuje: *przekazanie określonych spraw z zakresu gospodarowania mieniem gminy do kompetencji rady gminy nie oznacza, że rada uzyskuje prawo do rozstrzygania w drodze uchwały o wszystkich sprawach z tego zakresu. Jeśli ustawa porucza radzie zadania w jakimś przedmiocie, to jedynie ów przedmiot może uprawniać ją do podejmowania stosownej uchwały w ramach przyznanych jej kompetencji*. Odnosząc się do zgody wyrażanej przez radę gminy na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a Sąd Najwyższy w cytowanym powyżej wyroku stwierdził: *taka zgoda dotyczy określonej lub określonych nieruchomości jednakże bez możliwości kształtowania uchwałą materii określonych w ustawach i bez uszczegóławiania postanowień przewidzianych do konkretyzacji w treści czynności prawnej dokonywanej przez gminę reprezentowaną przez jej organ wykonawczy, a także bez wskazania konkretnych adresatów czynności prawnej*. *Taka uchwała stanowi bowiem zgodę na dokonanie czynności objętej hipotezą art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. „a” u.s.g., nie zaś akt kształtujący konkretną czynność prawną* (sygn. akt III CNP 19/14, źródło: sn.pl/sites/orzecznictwo). Na gruncie unormowań ustawy o samorządzie powiatowym niniejsze stanowisko znalazło poparcie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 lipca 2008 r. (I SA/Wa 815/08, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl) oraz w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Dolnośląskiego z dnia 4 sierpnia 2011 r. nr NK-N.4131.341.2011.AS2-1 (Dz. Urz. Woj. Doln. Nr 167, poz. 2874).

Art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym 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 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. Pławęcki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Lex 2012, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2010).

Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności faktyczne i prawne Wojewoda Mazowiecki stwierdza, że uchwała Rady Powiatu w Pułtuskach nr XXIV/137/2016 narusza prawo w sposób istotny, w zakresie określonym w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego. W pozostałym zakresie uchwała zachowuje moc obowiązującą.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze 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 Sipiera

Otrzymują:

- 1) Adresat
- 2) a/a