

WOJEWODA PODLASKI
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3

NK-II.4131.147.2016.ACh

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały NR XV/131/16 Rady Powiatu w Bielsku Podlaskim z dnia 11 sierpnia 2016 r. w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie umowy nieodpłatnego użytkowania nieruchomości stanowiących własność Powiatu Bielskiego z Samodzielnym Publicznym Zakładem Opieki Zdrowotnej w Bielsku Podlaskim oraz w sprawie wyrażenia zgody na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tej umowy.

UZASADNIENIE

W dniu 11 sierpnia 2016 r. Rada Powiatu w Bielsku Podlaskim podjęła uchwałę NR XV/131/16 w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie umowy nieodpłatnego użytkowania nieruchomości stanowiących własność Powiatu Bielskiego z Samodzielnym Publicznym Zakładem Opieki Zdrowotnej w Bielsku Podlaskim oraz w sprawie wyrażenia zgody na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tej umowy, która w dniu 18 sierpnia 2016 r. wpłynęła do organu nadzoru i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Analiza przedmiotowej uchwały wykazała, iż została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 30 sierpnia 2016 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia jej nieważności.

Rada Powiatu mocą postanowień § 2 ww. uchwały wyraziła zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia umowy użytkowania nieruchomości zabudowanych. Jednocześnie w § 1 przedmiotowej uchwały Rada zdecydowała, iż oddanie

wymienionych w uchwale nieruchomości w użytkowanie nastąpi na czas nieoznaczony i będzie miało charakter **nieodpłatny**.

W przedmiotowej sprawie wyrażenie zgody na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia umowy użytkowania niewątpliwie jest dopuszczalne, o czym stanowią postanowienia art. 37 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 z późn. zm.).

Nie można jednak postanawiać o bezpłatnym charakterze użytkowania będącego ograniczonym prawem rzeczowym.

Wprowadzenie powyższej regulacji nie znajduje bowiem umocowania w przepisach prawa. Z art. 14 ust. 2 ww. ustawy, który stanowi, że nieruchomości Skarbu Państwa mogą być nieodpłatnie obciążane ograniczonymi prawami rzeczowymi na rzecz jednostek samorządu terytorialnego, a nieruchomości będące własnością jednostek samorządu terytorialnego – na rzecz Skarbu Państwa lub innych jednostek samorządu terytorialnego, w sposób jednoznaczny i nie budzący wątpliwości wynika, że tylko pomiędzy wskazanymi w tym przepisie podmiotami dozwolone jest ustanawianie ograniczonych praw rzeczowych nieodpłatnie.

W świetle cytowanego przepisu jedynie w wyjątkowych sytuacjach dopuszcza się nieodpłatne obciążenie nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego ograniczonymi prawami rzeczowymi (ograniczenie przedmiotowe) i to wyłącznie na rzecz Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego (ograniczenie podmiotowe). Wskazane wyjątki nie mogą być zatem interpretowane rozszerzająco. Wyraźne uregulowanie wskazanych ograniczeń podmiotowych i przedmiotowych przemawia za tym, że w wypadku innych czynności prawnych i między innymi podmiotami regułą pozostaje odpłatność (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 20 października 2010 r. III CZP 70/10).

Powyższe stanowisko znajduje swoje potwierdzenie w zaprezentowanym przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach uzasadnieniu do wyroku z dnia 2 lipca 2015 r., sygn. akt II SA/Gl 481/15, w którym stwierdzono, że: *„Skutki obowiązywania art. 14 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami 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 wymienionym powyżej art. 14 ust. 2 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 tym przepisie.”

W świetle powyższego za sprzeczną z prawem należy uznać uchwałę uprawniającą do zawarcia umowy nieodpłatnego użytkowania z Samodzielnym Publicznym Zakładem Opieki Zdrowotnej w Bielsku Podlaskim – a więc podmiotem innym niż wskazane w art. 14 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Rada Powiatu, jako organ stanowiący, powinna działać tylko i wyłącznie na podstawie prawa i w jego granicach, zatem niedopuszczalne jest podejmowanie przez Radę regulacji bez wyraźnego upoważnienia ustawowego lub z jego przekroczeniem. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługującą mu kompetencję powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa. W doktrynie jak i w orzecznictwie ugruntował się pogląd, iż wykładnia norm o charakterze kompetencyjnym powinna być interpretowana w sposób ścisły i literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (vide: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r., K 25/99, OTK 2000/5/141).

Biorąc powyższe pod uwagę i w związku z faktem, iż kryterium legalności zapisów uchwały wyznaczone przepisem art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym nakazuje stwierdzić nieważność tych postanowień, które pozostają w sprzeczności z prawem, zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności uchwały NR XV/131/16 Rady Powiatu w Bielsku Podlaskim z dnia 11 sierpnia 2016 r. w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie umowy nieodpłatnego użytkowania nieruchomości stanowiących własność Powiatu Bielskiego z Samodzielnym Publicznym Zakładem Opieki Zdrowotnej w Bielsku Podlaskim oraz w sprawie wyrażenia zgody na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tej umowy.

Zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu powiatu wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy Powiatowi prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Otrzymuje:

Rada Powiatu w Bielsku Podlaskim

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Aneta Kuberska
Dyrektor
Wydziału Nadzoru i Kontroli