



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, dnia 4 stycznia 2016 r.

LEX-O.4131.43.2015.LP

Rada Miasta Mława
Stary Rynek 19
06-500 Mława

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Miasta Mława Nr XII/150/2015 z dnia 1 grudnia 2015 r. w sprawie obciążenia nieruchomości komunalnych, w zakresie słowa „nieodpłatne” w § 1 ust. 2 uchwały.

Uzasadnienie

W dniu 1 grudnia 2015 r. Rada Miasta Mława podjęła uchwałę Nr XII/150/2015 w sprawie obciążenia nieruchomości komunalnych.

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu jako organowi nadzoru w dniu 7 grudnia 2015 r. Jako podstawę prawną uchwały Rada Miasta wskazała art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2015r., poz. 1515), art. 13 ust. 1 i art. 37 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami* (Dz. U. z 2015, poz. 1774 ze zm.) oraz art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. *o własności lokali* (Dz. U. z 2000 r., Nr 80, poz. 903 ze zm.). W dniu 30 grudnia 2015r. Wojewoda Mazowiecki, występując jako organ nadzoru nad działalnością gminną, wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Nr XII/150/2015, o czym zawiadomił Radę Miasta Mława.

W ocenie Wojewody Mazowieckiego uchwała Nr XII/150/2015, w zakresie określonym w sentencji, narusza prawo w sposób istotny i jest sprzeczna z art. 14 ust. 2 ustawy *o gospodarce nieruchomościami* formułującym zasadę odstępstwa od reguły ekwiwalentności, która dopuszczalna jest jedynie w relacjach pomiędzy Skarbem Państwa a jednostkami samorządu terytorialnego.

W § 1 ust. 2 uchwały Nr XII/150/2015 Rada Miasta Mława postanowiła: *wyrazić zgodę na nieodpłatne obciążenie prawem służebności gruntowej nieruchomości dla której prowadzona jest księga wieczysta Nr PL1M/00061559/0, składającej się m. in. z działki oznaczonej w ewidencji gruntów m. Mławy Nr 698/64, położonej przy ul. Stary Rynek 13, zabudowanej budynkiem kina; obciążenie nastąpi na rzecz każdego właściciela nieruchomości lokalowej stanowiącej lokal użytkowy – sklepu, dla której jest prowadzona księga wieczysta Nr PL1M/00035886/0, znajdującej się w budynku na działce Nr 698/40;*

obciążenie nastąpi w celu korzystania z przejścia do lokalu użytkowego – sklepu przez działkę Nr 698/64. Jak wynika z przytoczonego powyżej opisu, obciążenie nieruchomości nastąpi na rzecz innego podmiotu niż jednostka samorządu terytorialnego i Skarb Państwa. Oznacza to, że Rada Miasta wykroczyła poza odpuszczalny w art. 14 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami dopuszczalny zakres nieodpłatnego obciążania nieruchomości. Art. 14 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami normuje bowiem, 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 artykuł formułuje zasady odstępstwa od reguły ekwiwalentności wpływającej z zasady prawidłowej gospodarki określonej w art. 12 ustawy o gospodarce nieruchomościami i nie należy interpretować go w sposób rozszerzający. Umożliwia on nieodpłatne obciążanie ograniczonymi prawami rzeczowymi (użytkowania, służebności, zastawu, spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, hipoteka) 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 ustawy o gospodarce nieruchomościami orzeczono, 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, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl).

Unormowania ustawy o gospodarce nieruchomościami (w szczególności Dział II Rozdział 1 ustawy tj. art. §§ 10-19) wprowadzają dwa zróżnicowane tryby obrotu nieruchomościami: pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a Skarbem Państwa, oraz pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a innymi podmiotami nie będącymi jednostkami samorządu terytorialnego i Skarbem Państwa. W pierwszym przypadku (obrót pomiędzy podmiotami administracji publicznej) 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 administracji publicznej a innymi podmiotami) prymat zyskuje zasada ekwiwalentności i interes ekonomiczny. W komentarzu do art. 14 ustawy o gospodarce nieruchomościami 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).

Biorąc pod uwagę opisany powyżej stan prawny należy uznać, że Rada Miasta Mława określając w § 1 ust 2 uchwały Nr XII/150/2015 obciążenie służebnością gruntową nieruchomości gminnej w formie nieodpłatnej, istotnie naruszyła art. 14 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Na marginesie należy nadmienić, że uchwała Nr XII/150/2015 nie posiada uzasadnienia, co utrudnia poznanie okoliczności jej podjęcia oraz stanu faktycznego sprawy. W ocenie Wojewody Mazowieckiego, jako organu nadzoru nad działalnością gminną, uchwały organów stanowiących gmin dotyczące nieruchomości gminnych powinny posiadać wyczerpujące uzasadnienie, zarówno z uwagi na rangę podejmowanych rozstrzygnięć jak również szeroko pojętą zasadę jawności określoną w ustawie o samorządzie gminnym i ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.). W wyroku z dnia 23 października 2014 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie orzekając w sprawie uchwały dotyczącej oddania w najem lokalu w trybie bezprzetargowym stwierdził, że: *zakwestionowana uchwała nie posiada uzasadnienia. Takie działanie organu uchwałodawczego, wyrażającego przedmiotową zgodę, niewątpliwie narusza interes prawny skarżącego polegający na korzystnej dla niego sytuacji wynikającej z art. 61 w zw. z art. 1 i art. 2 Konstytucji RP dowiedzenia się z zaistniałych podjętych faktów, a więc sporządzonego uzasadnienia uchwały dlaczego, z jakich przyczyn i motywów taka uchwała przez radę gminy została podjęta. Brak uzasadnienia w przedmiotowej uchwale nie pozwala skarżącemu na efektywnym, realnym skorzystaniu z prawa dostępu do informacji publicznej, w sprawie która go interesuje. Należy również zwrócić uwagę na nieaktualny Dziennik Ustaw podany w podstawach prawnych uchwały, dotyczący ustawy o własności lokali.*

Stosownie do art. 171 ust. 1 Konstytucji oraz art. 85 ustawy o samorządzie gminnym nadzór nad samorządem terytorialnym opiera się na kryterium zgodności z prawem. Art. 86 ustawy o samorządzie gminnym stwierdza, że organem nadzoru jest Prezes Rady Ministrów, wojewoda, a w zakresie spraw finansowych regionalna izba obrachunkowa. Art. 3 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2015, poz. 525) normuje, że wojewoda jest organem nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków pod względem legalności. Art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdza: *Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia. Z kolei art. 91 ust. 4 normuje, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Pojęcia istotnego i nieistotnego naruszenia prawa wynikające z unormowań art. 91 ustawy o samorządzie gminnym nie zostały zdefiniowane w ustawie i stanowią tym samym przykład pojęć niedookreślonych (nieostrych). Jednakże doktryna prawa oraz praktyka orzecznicza wypracowały szereg cech naruszeń prawa pozwalających na zakwalifikowanie danego naruszenia do jednej z tych kategorii. Istotnym naruszeniem jest nieprawidłowość oczywista i bezpośrednia, która prowadzi do takich skutków, które nie mogą być zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Taką nieprawidłowością*

są między innymi naruszenia dotyczące przepisów wyznaczających kompetencje do podjęcia aktu normatywnego, naruszenia przepisów prawa ustrojowego, naruszenie przepisów prawa materialnego poprzez wadliwą ich wykładnię oraz naruszenie przepisów dotyczących procedury podjęcia aktu normatywnego, jeżeli na skutek tego naruszenia podjęto akt o innej treści niż gdyby naruszenie nie nastąpiło. Istotne naruszenia to 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. Nieistotne naruszenie prawa ma miejsce wówczas, gdy dokonane naruszenia nie miały wpływu na treść aktu normatywnego. Nieistotne naruszenie dotyczy sprawy mało znaczącej, nie dotyczącej istoty zagadnienia (vide: G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Lex 2012, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2010).

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.

Otrzymują:

- 1) Adresat
- 2) a/a

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipiera