



Znak: P-1.4131.81.2025.KN
Szczecin, 18 marca 2025 r.

Rada Powiatu Choszczeńskiego

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107, poz. 1907)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VI/83/2025 Rady Powiatu Choszczeńskiego z dnia 13 lutego 2025 r. w sprawie wyrażenia zgody na nabycie odpłatnej służebności gruntowej polegającej na prawie przechodu i przejazdu przez nieruchomość stanowiącą własność Skarbu Państwa – Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe Nadleśnictwo Drawno.

Uzasadnienie

W dniu 13 lutego 2025 r. Rada Powiatu Choszczeńskiego podjęła uchwałę Nr VI/83/2025 w sprawie wyrażenia zgody na nabycie odpłatnej służebności gruntowej polegającej na prawie przechodu i przejazdu przez nieruchomość stanowiącą własność Skarbu Państwa – Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe Nadleśnictwo Drawno. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 19 lutego 2025 r.

W pierwszej kolejności wyjaśnienia wymaga, że organy powiatu, podobnie jak każdy organ władzy publicznej, są zobowiązane do działania na podstawie i w granicach prawa, o czym stanowi zasada legalizmu wyrażona w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹. Powyższy przepis zawiera normę zakazującą domniemania kompetencji organu samorządu terytorialnego i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie. Realizując kompetencję, organ uwzględnia treść normy upoważniającej i nie może

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

poszukiwać analogii w przepisach prawa odnoszących się do innych czy nawet podobnych regulacji w ramach przyznanych mu przez ustawodawcę kompetencji².

W związku z tym, podjęcie uchwały przez radę powiatu, która nie znajduje wyraźnego oparcia w przepisach powszechnie obowiązujących, uznać należy za naruszenie prawa. Zgodnie z ugruntowanymi poglądami orzecznictwa sądowoadministracyjnego, a także doktryny, istotne naruszenie przepisów prawa występuje wtedy, gdy dany akt został wydany bez podstawy prawnej bądź z naruszeniem granic delegacji ustawowej, uchybia przepisom prawa ustrojowego, a także prawa materialnego oraz przepisom regulującym procedurę jego wydania³.

Zatem, akt prawny uchwalany przez radę powiatu musi po pierwsze znajdować oparcie w przepisach prawa, ponadto, jego treść winna odpowiadać ściśle wyznaczonym granicom kompetencji wynikającym z tych przepisów.

Ocena zgodności z prawem uchwały Nr VI/83/2025 została dokonana z uwzględnieniem wszystkich powyższych aspektów.

W § 1 uchwały Nr VI/83/2025 organ stanowiący Powiatu Choszczeńskiego wyraził zgodę na nabycie odpłatnej służebności gruntowej polegającej na prawie przechodu i przejazdu przez nieruchomości - działkę stanowiącą własność Skarbu Państwa w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe Nadleśnictwo Drawno.

Zdaniem organu nadzoru brak jest przepisu prawa, który przyznaje radzie powiatu uprawnienie do podjęcia uchwały w sprawie wyrażenia zgody na nabycie odpłatnej służebności gruntowej. Nie zawierają tego rodzaju upoważnienia powołane w podstawie prawnej tego aktu przepisy – art. 4 ust. 1 pkt 10, art. 12 pkt 8 lit. a ustawy o samorządzie powiatowym, ani przepis § 2 ust. 1 pkt 3 uchwały Nr XXX/261/2014 z dnia 29 kwietnia 2014 r. w sprawie *zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Powiatu Choszczeńskiego*⁴. Zgodnie z tymi regulacjami powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie: *gospodarki nieruchomościami* (art. 4 ust. 1 pkt 10 ustawy o samorządzie powiatowym), *do wyłącznej właściwości rady powiatu należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych powiatu dotyczących zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania 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* (art. 12 pkt 8 lit a).

Zawarty w art. 12 pkt 8 lit a ustawy o samorządzie powiatowym katalog spraw, w których rada powiatu władna jest do podejmowania uchwał dotyczących kwestii związanych z gospodarowaniem nieruchomościami, ma charakter zamknięty, co oznacza, że może ona regulować w drodze uchwał wyłącznie sprawy ściśle określone w ww. unormowaniu. Z tego względu uznać trzeba, że rada powiatu uprawniona jest, co wynika wprost z treści przepisu, m.in. do określania zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości. Zaznaczyć przy tym jednak należy, że Rada Powiatu upoważniona jest do wydania aktu zawierającego np. zasady obciążania nieruchomości ograniczonymi prawami rzeczowymi, ale tylko, gdy takie prawo ustanawiane jest dla

² Por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 23 lipca 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 203/21.

³ Por. wyroki NSA: z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97 oraz z dnia 26 września 2005 r., sygn. akt IV SA/Wa 821/05.

⁴ Dz. Urz. Woj. Zach. z 2014 r., poz. 2352.

innego podmiotu na nieruchomości należącej do powiatu, a nie na nieruchomości innego podmiotu na rzecz powiatu.

Na terenie Powiatu Choszczeńskiego obowiązują zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiący własność Powiatu Choszczeńskiego, ustanowione uchwałą Nr XXX/261/2014 z dnia 29 kwietnia 2014 r. w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiący własność Powiatu Choszczeńskiego.

Powołany w podstawie prawnej uchwały Nr VI/83/2025 przepis § 2 ust. 1 pkt 3 stanowi, że wyraża się zgodę Zarządowi Powiatu na odpłatne nabywanie praw do nieruchomości w przypadkach uzasadnionych interesami powiatu do kwoty 100 000, 00 złotych, a w szczególności na potrzeby:

- 1) realizacji potrzeb inwestycyjnych i zadań własnych Powiatu;
- 2) realizacji celów publicznych określonych w przepisach prawa;
- 3) uregulowania stanów prawnych nieruchomości zajętych przez Powiat.

Przede wszystkim zauważyć trzeba, że cytowany wyżej przepis § 2 ust. 1 pkt 3 zamieszczony został w Rozdziale 2. „Zasady nabywania i zbywania nieruchomości”, a więc znajdujące się w tym rozdziale unormowania odnoszą się wyłącznie do czynności polegających na nabywaniu i zbywaniu nieruchomości stanowiących własność Powiatu Choszczeńskiego. Za takim rozumieniem powyższych zasad przemawia również fakt, że w § 1 ust. 1 pkt 7 uchwały Nr XXX/261/2014 zawarto definicję pojęcia „zbywanie i nabywanie nieruchomości”. Zgodnie z tym przepisem *ilekroć w uchwale jest mowa o: zbywaniu albo nabywaniu nieruchomości: należy przez to rozumieć dokonywanie czynności prawnych, na podstawie których następuje przeniesienie prawa własności nieruchomości lub przeniesienie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej albo oddanie jej w użytkowanie wieczyste*. Definicja ta – co trzeba zaakcentować – jest powtórzeniem definicji, zawartej w art. 4 pkt 3b ustawy o gospodarce nieruchomościami⁵, jest więc zgodna z wyjaśnieniem znaczenia pojęcia „zbywania albo nabywania nieruchomości” przyjętym przez ustawodawcę.

Zatem, przywołany przez Radę przepis § 2 ust. 1 pkt 3 uchwały Nr XXX/261/2014 nie może stanowić – nawet w połączeniu z art. 12 pkt 8 lit a ustawy o samorządzie powiatowym – podstawy prawnej do podjęcia uchwały Nr VI/83/2025, już z samej tej przyczyny, że w konsekwencji jej podjęcia nie zostanie dokonana żadna czynność prawna na podstawie której nastąpi: przeniesienie prawa własności nieruchomości, przeniesienie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej, czy też oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste.

Jak wynika z uzasadnienia do uchwały Nr VI/83/2025, w celu uregulowania dojazdu do nieruchomości, której właścicielem jest Powiat Choszczeński, Zarząd zwrócił się do Nadleśnictwa Drawno o wyrażenie zgody na obciążenie służebnością gruntową nieruchomości Skarbu Państwa będącej w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe Nadleśnictwo Drawno, co pozwoli na uregulowanie stanu prawnego, bowiem korzystanie z opisanej nieruchomości Skarbu Państwa, w zakresie dojazdu i dojścia odbywa się od kilkudziesięciu lat. Z uzasadnienia wynika także, że z uwagi na fakt, że nabycie przedmiotowej służebności polegać będzie na corocznych opłatach, które w wieloletniej perspektywie mogą przekroczyć kwotę 100000,00 zł, podjęcie niniejszej uchwały jest konieczne i uzasadnione.

Organ stanowiący Powiatu Choszczeńskiego przyjął, że konieczne jest wyrażenie zgody tego organu na nabycie na rzecz Powiatu odpłatnej służebności gruntowej, co z przyczyn omówionych w niniejszym rozstrzygnięciu nie znajduje prawnego uzasadnienia. Rada Powiatu Choszczeńskiego wydała akt w przedmiocie wyrażenia

⁵ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145 z późn. zm.).

zgody na nabycie służebności gruntowej poprzez obciążenie służebnością nieruchomości, co do której Powiatowi nie przysługują prawa właścicielskie. Nabycie przez Powiat Choszczeński służebności gruntowej nie jest równoznaczne z przeniesieniem prawa własności nieruchomości. Uchwała Nr VI/83/2025 nie dotyczy zatem żadnej, ze wskazanych w ww. przepisach czynności z zakresu gospodarowania mieniem Powiatu, co do których konieczne byłoby uzyskanie zgody Rady.

Mając na względzie przedstawioną w niniejszym rozstrzygnięciu argumentację, stwierdzenie nieważności uchwały Nr VI/83/2025 Rady Powiatu Choszczeńskiego z dnia 13 lutego 2025 r. *w sprawie wyrażenia zgody na nabycie odpłatnej służebności gruntowej polegającej na prawie przechodu i przejazdu przez nieruchomość stanowiącą własność Skarbu Państwa – Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe Nadleśnictwo Drawno*, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Z upoważnienia

Wojewody Zachodniopomorskiego

Wicewojewoda Zachodniopomorski

I Wicewojewoda Zachodniopomorski

Bartosz Brożyński