



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

Kielce, dnia 1 kwietnia 2025 r.

Poz. 1311

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNK.I.4130.57.2025 WOJEWODY ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

z dnia 25 marca 2025 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 107 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVI/90/2025 Rady Powiatu Ostrowieckiego z dnia 20 lutego 2025 roku w sprawie ustalenia opłat minimalnych za najem, dzierżawę pomieszczeń lub powierzchni w powiatowych jednostkach organizacyjnych, których nieruchomości są w trwałym zarządzie lub zarządzie oraz określenia zasad sporządzania umów zawieranych w celu korzystania z tych pomieszczeń lub powierzchni w części dotyczącej § 5 i § 7 uchwały.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 20 lutego 2025 roku Rada Powiatu Ostrowieckiego podjęła uchwałę Nr XVI/90/2025 w sprawie ustalenia opłat minimalnych za najem, dzierżawę pomieszczeń lub powierzchni w powiatowych jednostkach organizacyjnych, których nieruchomości są w trwałym zarządzie lub zarządzie oraz określenia zasad sporządzania umów zawieranych w celu korzystania z tych pomieszczeń lub powierzchni. Uchwała została przekazana do Wojewody Świętokrzyskiego w dniu 26 lutego 2025 roku. W dniu 17 marca 2025 roku Wojewoda zawiadomił Przewodniczącego Rady o wszczęciu postępowania nadzorczego oraz wyznaczył termin na złożenie ewentualnych wyjaśnień w sprawie. Wyjaśnienia zostały złożone w terminie.

Analizowana uchwała została podjęta m.in. w oparciu o przepisy art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 i 4 oraz art. 43 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. 2024, poz. 107 ze zm. – dalej jako u.s.p.), art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej (t. jedn. Dz. U. 2021, poz. 679 – dalej jako u.g.k.) oraz art. 43 ust. 2 pkt 3 i ust. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (t. jedn. Dz. U. 2024, poz. 1145 ze zm. – dalej jako u.g.n.). Stosownie do treści przepisów art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 i 4 oraz art. 43 u.s.p. na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach rada powiatu stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze powiatu. Akty prawa miejscowego stanowią one, między innymi, w sprawach szczególnego trybu zarządzania mieniem powiatu oraz zasad i trybu korzystania z powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. W art. 43 ust. 2 u.s.p. przewidziano, że akty prawa miejscowego podpisuje niezwłocznie po ich uchwaleniu przewodniczący rady powiatu i kieruje do publikacji. Zgodnie zaś z treścią przepisu art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k., jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego.

Przepis art. 43 ust. 2 pkt 3 u.g.n. stanowi, że jednostka organizacyjna ma prawo, z zastrzeżeniem art. 43 ust. 6 u.g.n., korzystania z nieruchomości oddanej w trwały zarząd, a w szczególności do oddania nieruchomości lub jej części w najem, dzierżawę albo użyczenie na czas nie dłuższy niż czas, na który został ustanowiony trwały zarząd, z równoczesnym zawiadomieniem właściwego organu i organu nadzorującego, jeżeli umowa jest zawierana na czas oznaczony do 3 lat, albo za zgodą tych organów, jeżeli

umowa jest zawierana na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub czas nieoznaczony, jednak na okres nie dłuższy niż czas, na który został ustanowiony trwały zarząd; zgoda jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość. Zgodnie natomiast z treścią przepisu art. 43 ust. 6 u.g.n. wojewoda albo odpowiednia rada lub sejmik mogą ustalić, odpowiednio w drodze zarządzenia lub uchwały, szczegółowe warunki korzystania z nieruchomości przez jednostki organizacyjne.

Na mocy § 2 i 3 przedmiotowej uchwały Rada Powiatu Ostrowieckiego ustaliła minimalne stawki czynszu brutto za najem i dzierżawę pomieszczeń lub powierzchni nieruchomości oddanych w trwały powiatowym jednostkom organizacyjnym oraz określiła przypadki, w których możliwe jest obniżenie przedmiotowych stawek lub odstąpienie od pobierania czynszu. W § 5 uchwały Rada wskazała, jakie elementy powinna uwzględniać umowa najmu, dzierżawy lub użyczenia zawierana przez jednostki organizacyjne. Z kolei w § 7 ust. 1 analizowanej uchwały Rada stwierdziła, że udostępnienie przez jednostkę nieruchomości będącej w jej trwałym zarządzie lub zarządzie innej jednostce następuje na podstawie porozumienia tych jednostek, zaś w § 7 ust. 2 ww. uchwały ustaliła, że przedmiotowe porozumienie powinno zawierać odpowiednie elementy, o których mowa w § 5 pkt 2, 3, 4, 5 i 10 uchwały.

W ocenie organu nadzoru uchwała Nr XVI/90/2025 Rady Powiatu Ostrowieckiego z dnia 20 lutego 2025 roku, w części dotyczącej § 5 i § 7 tej uchwały, została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 40 ust. 2 pkt 3 i 4 u.s.p. oraz art. 43 ust. 2 pkt 3 i ust. 6, art. 48 i art. 49a u.g.n.

Stosownie do treści art. 43 ust. 1 u.g.n. trwały zarząd jest formą prawną władania nieruchomością przez jednostkę organizacyjną. Precyzując zakres przedmiotowego władania w art. 43 ust. 2 pkt 3 u.g.n. ustawodawca zastrzegł, że jedną z form korzystania z oddanej w trwały zarząd nieruchomości jest możliwość dysponowania tą nieruchomością przez jednostkę organizacyjną poprzez jej wynajęcie, wydzierżawienie lub użyczenie. Jednocześnie w treści powyższej regulacji wskazano, że zawarcie umowy najmu, dzierżawy lub użyczenia powinno nastąpić z równoczesnym zawiadomieniem właściwego organu i organu nadzorującego albo za zgodą tych organów, jednak na okres nie dłuższy niż czas, na który został ustanowiony trwały zarząd. Przez organ właściwy, zgodnie z definicją zawartą w art. 4 pkt 9 u.g.n., należy zaś rozumieć starostę, wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej, w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa oraz organ wykonawczy gminy, powiatu i województwa w odniesieniu do nieruchomości stanowiących odpowiednio własność gminy, powiatu i województwa. Natomiast wojewoda i organy stanowiące odpowiednio gminy, powiatu oraz województwa zostały wyposażone, w oparciu o przepis art. 43 ust. 6 u.g.n., w kompetencję do ustalenia szczegółowych warunków korzystania z nieruchomości przez jednostki organizacyjne.

Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 15 stycznia 2020 roku, sygn. akt: II SA/Go 775/19, jednostka organizacyjna ma prawo do wykorzystywania nieruchomości oddanej w zarząd trwały na każdy sposób, jeżeli takie wykorzystywanie służy realizacji statutowych zadań tej jednostki, który należy ustalić w oparciu o akt jej powołania lub też statut. Zarządca ma prawo dysponowania nieruchomością tylko w zakresie wyżej wskazanym. Właściciel zachowuje swoje najsilniejsze uprawnienie, mianowicie prawo do zbycia nieruchomości, jak również innych czynności związanych z rozporządzaniem nieruchomością, w takim zakresie, w jakim nie pozostają one w sprzeczności ze sposobem korzystania z niej przez zarządcę wskazanym w art. 43 ust. 2 u.g.n.

Podzielając powyższy pogląd należy dodatkowo wskazać, iż z treści art. 43 ust. 2 pkt 3 u.g.n. wynika, że prawo do decydowania, czy dana nieruchomość stanowiąca przedmiot trwałego zarządu zostanie oddana w najem, dzierżawę lub użyczenie, a także na jakich warunkach to nastąpi, zostało zastrzeżone dla jednostki organizacyjnej, na rzecz której ustanowiono trwały zarząd. Natomiast kompetencje organów jednostki samorządu terytorialnego zostały ograniczone – w przypadku organu wykonawczego – do możliwości wyrażenia bądź odmowy wyrażenia zgody na zawarcie przedmiotowej umowy, zaś w przypadku organu stanowiącego – do ustalenia, w oparciu o regulację zawartą w art. 43 ust. 6 u.g.n., szczegółowych warunków korzystania z nieruchomości przez jednostkę organizacyjną. Przy czym ustalenie szczegółowych warunków nie może prowadzić do uszczuplenia zakresu przyznanego jednostce organizacyjnej na mocy art. 43 ust. 2 pkt 3 u.g.n. uprawnienia do dysponowania oddaną jej w zarząd nieruchomością, jak również do naruszenia przewidzianej w art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku - Kodeks cywilny (t. jedn. Dz. U. 2024, poz. 1061 ze zm.) zasady swobody umów, zgodnie z którą strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Należy

mieć bowiem na uwadze, że treść umowy zawieranej w oparciu o przepis art. 43 ust. 2 pkt 3 u.g.n. determinuje sposób korzystania z nieruchomości nie tylko przez jednostkę, w której zarządzie pozostaje nieruchomość, ale również przez drugą stronę umowy, tj. najemcę, dzierżawcę lub biorącego w używanie, który nie może być adresatem wytycznych zawartych w uchwale podjętej na podstawie art. 43 ust. 6 u.g.n.

Kompetencja Rady Powiatu do określenia szczegółowej treści umów, o których mowa w art. 43 ust. 2 pkt 3 u.g.n., nie może zostać także wywiedziona z treści przepisów art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 i 4 u.s.p., które stanowią podstawę wyłącznie do ustalenia ogólnych, skierowanych do nieokreślonego kręgu podmiotów, zasad korzystania ze składników mienia powiatu, w tym powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, ani z treści przepisu art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k., który ogranicza uprawnienia organu stanowiącego do określenia wysokości cen i opłat albo sposobu ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Tym samym brak było podstawy do uregulowania tej kwestii w § 5 uchwały.

Powyższe uwagi należy odnieść również do postanowień § 7 uchwały, które wskazują zawarcie porozumienia jako właściwy sposób udostępnienia nieruchomości pozostającej w trwałym zarządzie innej jednostce organizacyjnej oraz określają treść tego porozumienia. Jak wspomniano wyżej, ustalenie przez organ stanowiący szczegółowych warunków korzystania z nieruchomości przez jednostki organizacyjne nie może prowadzić do uszczuplenia zakresu przysługującego tym jednostkom na mocy przepisów ustawy prawa do dysponowania tą nieruchomością, a tym samym nie może polegać na wyznaczeniu warunków udostępnienia tej nieruchomości innemu podmiotowi. Ponadto ustawodawca w treści art. 48 ust. 1 i 2 u.g.n. wprost uregulował sytuację, w której dopuszczalne jest przekazanie władztwa nad rzeczą oddaną w trwały zarząd innej jednostce organizacyjnej wskazując, że następuje to w drodze wydania przez właściwy organ decyzji o przekazaniu trwałego zarządu między jednostkami organizacyjnymi na ich wniosek, złożony za zgodą organów nadzorujących te jednostki. W decyzji tej orzeka się o wygaśnięciu trwałego zarządu, dotychczas sprawowanego przez jednostkę organizacyjną, i jego ustanowieniu na rzecz jednostki organizacyjnej wnioskującej o przekazanie. Natomiast w treści art. 49a u.g.n. przewidziano, że przepisy art. 43 - 49 u.g.n. stosuje się odpowiednio w przypadku oddania w trwały zarząd udziału we współwłasności lub użytkowaniu wieczystym nieruchomości jednej lub kilku jednostkom organizacyjnym oraz w przypadku oddania w trwały zarząd całej nieruchomości kilku jednostkom organizacyjnym w częściach ułamkowych, z określeniem sposobu korzystania z tej nieruchomości przez poszczególne jednostki organizacyjne.

Biorąc pod uwagę powyższe, jak również okoliczność, że jednostki organizacyjne nie występują samodzielnie o obrocie cywilnoprawnym, a tym samym nie mogą zawierać ze sobą umów (porozumień), zaś właściwą formą władania nieruchomością przez te jednostki jest trwały zarząd, który może zostać ustanowiony w stosunku do tej samej nieruchomości na rzecz więcej niż jednej jednostki organizacyjnej, przy jednoczesnym określeniu sposobu korzystania z tej nieruchomości przez poszczególne jednostki organizacyjne, należy stwierdzić, iż zawarcie w § 7 uchwały regulacji, zgodnie z którą udostępnienie przez jednostkę nieruchomości będącej w jej trwałym zarządzie lub zarządzie innej jednostce następuje na podstawie porozumienia zawierającego określone w uchwale elementy, stanowi istotne naruszenie prawa, a tym samym implikuje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały Nr XVI/90/2025 Rady Powiatu Ostrowieckiego z dnia 20 lutego 2025 roku również w tej części.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego - w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Świętokrzyski

Józef Bryk