



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

---

Rzeszów, dnia 28 września 2016 r.

Poz. 3150

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.194.2016 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 27 września 2016 r.

Na podstawie art. 12 pkt. 8 lit a w zw. z art. 76 ust. 1 i 2 oraz art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2016r. poz. 814) oraz art. 37 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015r, poz. 1774 z późn. zm.)

#### STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

§ 15. ust. 5, § 16 – 20 oraz § 26 i 27 uchwały Nr XXX/144/2016 Rady Powiatu Leżajskiego z dnia 31 sierpnia 2016r. w sprawie zasad gospodarowania mieniem Powiatu Leżajskiego.

#### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 31 sierpnia 2016 r. Rada Powiatu Leżajskiego podjęła uchwałę Nr XXX/144/2016 w sprawie zasad gospodarowania mieniem Powiatu Leżajskiego. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 6 września 2016 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 15 ust. 5, § 16 – 20 oraz § 26 i 27 uchwały z istotnym naruszeniem art. 12 pkt. 8 lit a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2016r. poz. 814) oraz art. 37 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015r, poz. 1774 z późn. zm.). Zgodnie z tym przepisem 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.

W § 15 ust. 5 przedmiotowej uchwały Rada Powiatu wprowadziła zapis, że „najemców i dzierżawców wyłącza się w drodze przetargu z wyjątkiem nieruchomości i lokali:

- 1) przeznaczonych na potrzeby powiatowych jednostek organizacyjnych,
- 2) w celu poprawienia zagospodarowania nieruchomości przyległej lub jej części,
- 3) w celu realizacji zadań publicznych powiatu w szczególności urządzania dróg i innych urządzeń infrastruktury technicznej,
- 4) na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego oraz państwowych lub samorządowych jednostek organizacyjnych i osób prawnych na cele niezwiązane z działalnością zarobkową,
- 5) na rzecz osób fizycznych, osób prowadzących działalność charytatywną, opiekuńczą, kulturalną, leczniczą, oświatową, naukową, badawczo-rozwojową, wychowawczą, sportową lub turystyczną na cele niezwiązane z działalnością zarobkową, a także organizacjom pożytku publicznego na cele prowadzonej działalności pożytku publicznego.”

Powyższe stanowi naruszenie art. 37 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015r, poz. 1774 z późn. zm.) z dwóch powodów. Mianowicie przedmiotowym zapisem wprowadzona została generalna zasada użyczenia, wynajmowania i wydzierżawiania nieruchomości w drodze przetargu podczas gdy z art. 37 ust. 4 ww. ustawy o gospodarce nieruchomościami wynika, że tylko zawarcie umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony następuje w drodze przetargu. Inaczej mówiąc, z art. 37 ust. 4 wynika generalna zasada, że przy zawieraniu umów dzierżawy na okres do 3 lat nie obowiązuje tryb przetargowy, gdyż dotyczy on zawierania takich umów na czas dłuższy niż 3 lata. Uchwała Rady Powiatu nie może modyfikować tego bezwzględnego obowiązującego unormowania i ograniczać organu wykonawczego Powiatu co do sposobu zawierania umów do lat 3, narzucając mu bezwzględne zachowanie trybu przetargowego dla tych umów.

Ponadto ustanowienie przez Radę w § 15 ust. 5 w formie zasady generalnych przypadków wyjątków zastosowania trybu przetargowego narusza zdanie drugie ww. art. 37 ust. 4 zgodnie, z którym wojewoda albo odpowiednia rada lub sejmik mogą wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany został pogląd, iż uprawnienia rady wynikające z art. 37 ust. 4 zdanie drugie ustawy o gospodarce nieruchomościami ograniczają się do wyrażenia zgody na odstąpienie od przetargowego trybu w konkretnym zindywidualizowanym przypadku wskazanym we wniosku organu wykonawczego. Każdorazowe odstąpienie od przetargu wymaga zatem zgody rady wyrażonej w uchwale, a przedmiotem tej zgody musi być zidentyfikowana nieruchomość. Zgody tej nie można wyrażać w sposób generalny, abstrakcyjny, na przyszłość i w stosunku do nieskonkretyzowanych przypadków. Oznacza to, że w sytuacji, gdy organ wykonawczy gminy zdecyduje o celowości odstąpienia od obowiązku zachowania przetargowego trybu zawierania umów, co leży w jego wyłącznej kompetencji, wówczas zobowiązany jest uzyskać zgodę rady (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 1 października 2015 r. II SA/Ol 859/15). Dopuszczenie podjęcia generalnej uchwały o odstąpieniu od przetargowego trybu zawierania umów dzierżawy lub najmu doprowadzi także do utraty przez radę funkcji organu kontrolnego. Podjęcie uchwały o charakterze generalnym pozbawia organ stanowiący możliwości wglądu i monitorowania działań organu wykonawczego w tym zakresie, a tym samym dokonania oceny ich zgodności i racjonalności.

Następnie w § 16 przedmiotowej uchwały Rada Powiatu ustanowiła minimalne miesięczne stawki czynszu netto za najem pomieszczeń, wskazując jednocześnie w § 18, że waloryzacji stawek czynszu dokonuje się jeden raz w roku nie wcześniej, niż po upływie jednego roku obowiązywania umowy najmu lub dzierżawy, w oparciu o średnioroczne wskaźniki inflacji ogłoszone przez Prezesa GUS. W § 19 zawarto zapis, że zmiana stawek czynszu najmu (dzierżawy) nie wymaga wypowiedzenia. Natomiast w § 20 upoważniono zarząd do zwalniania z opłat czynszu jednostki organizacyjnej.

Uchwalając powyższe przepisy Rada Powiatu Leżajskiego przekroczyła upoważnienie ustawowe zawarte w art. 12 pkt 8 lit. a ustawy o samorządzie powiatowym, z którego wynika kompetencja do ustanowienia aktu prawa miejscowego obejmującego zasady nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony. Regulacji dotyczących minimalnych stawek czynszów, ich waloryzacji, zmiany czy zwolnień z ich uiszczania nie można zaliczyć do kategorii aktów prawa miejscowego ze względu na brak przymiotu powszechnego obowiązywania. W ocenie organu nadzoru takie postanowienia skierowane są do podporządkowanych gminie jednostek organizacyjnych, a zatem są one tzw. aktem kierownictwa wewnętrznego, albowiem wiążą jedynie podmioty znajdujące się w strukturze organizacyjnej, w której akt został wydany. Nie rozstrzygają natomiast bezpośrednio o prawach i obowiązkach podmiotów, tworzących wspólnotę samorządową. Podmioty te uiszczają czynsz w wysokości i na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej z właściwą gminną jednostką organizacyjną.

W ocenie organu nadzoru poza delegacją ustawową wynikającą z przepisu art. 12 pkt 8 lit. a ustawy o samorządzie powiatowym pozostaje również materia uregulowana w § 17 przedmiotowej uchwały. Zgodnie z ust. 1 tego przepisu kierownicy jednostek organizacyjnych, w zakresie nieruchomości przekazanych im w zarząd, na podstawie udzielonego pełnomocnictwa mogą wynajmować i wydzierżawiać nieruchomości na okres do lat 3, z zachowaniem zasad określonych w niniejszej uchwale. W ust. 2 tego przepisu zobowiązano tychże kierowników do składania Zarządowi Powiatu kwartalnych informacji dotyczących zawartych umów najmu i dzierżawy, zaś w ust. 3 upoważniono ich

do samodzielnego, z wyłączeniem zasad określonych w niniejszej uchwale, wynajmowania lokali lub ich części na umowy krótkotrwałe (godzinne, jednodniowe czy nie przekraczające jednorazowo jednego miesiąca) na cele sportowe, szkoleniowe, reklamowe. Nadmienić należy, że trwały zarząd został uregulowany przez ustawodawcę w art. 43 ustawy o gospodarce nieruchomościami zaś powtarzanie tych regulacji czy też ich doprecyzowanie w uchwale rady jest niedopuszczalne.

Rada powiatu, działając na podstawie art. 12 pkt 8 lit. a ustawy o samorządzie powiatowym nie ma również żadnych kompetencji w zakresie ustalania zasad dotyczących dysponowania mieniem ruchomym powiatu, dlatego regulacje wprowadzone w Rozdziale 6 pn. „Zasady gospodarowania mieniem ruchomym przez jednostki organizacyjne” zawarte w § 26 i 27 także stanowią przekroczenie ww. delegacji ustawowej.

Reasumując należy wskazać, iż przepis art. 12 pkt 8 lit. a ustawy o samorządzie powiatowym w sposób jednoznaczny przyjmuje i dopuszcza możliwość podjęcia uchwały w sprawie zasad zbywania nieruchomości, o ile uchwała ta określi zasady takiego działania. Określenie zasad musi się wiązać z przyjęciem pewnych ogólnych reguł działania, które powinny wiązać i określać postępowanie zarządu powiatu. Rada gminy ma opracować w tym zakresie zbiór reguł postępowania organu wykonawczego, przy czym zasady uchwalane przez radę nie mogą wkraczać ani modyfikować ustawowej materii, stanowiąc co najwyżej jej dopełnienie lub uzupełnienie (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 maja 1008 r., sygn. akt II SA/Wr 139/08). Zasady te wyznaczać mogą między innymi granice, w jakich muszą się zmieścić dokonywane przez zarząd czynności, wymagania jakim ma odpowiadać obrót nieruchomościami gruntowymi, cele, jakie mają być osiągnięte przez czynności zarządu, bądź okoliczności jakie należy uwzględnić podejmując decyzje w tych sprawach (zob. WSA w Warszawie w wyroku z dnia 17 grudnia 2007 r., I SA/Wa 1654/07, nie publ.).

W tym stanie rzeczy należy stwierdzić, że przepisy § 15 ust. 5, § 16 – 20 oraz § 26 i 27 uchwały Nr XXX/144/2016 Rady Powiatu Leżajskiego z dnia 31 sierpnia 2016r. w sprawie zasad gospodarowania mieniem Powiatu Leżajskiego istotnie naruszają prawo, gdyż przekraczają upoważnienie ustawowe określone art. 12 pkt 8 lit. a ustawy o samorządzie powiatowym, a ponadto zawierają regulacje sprzeczne z ustawą oraz powtórzenie przepisów ustawowych. Natomiast wedle poglądu wyrażonego w orzecznictwie sądowno-administracyjnym powyższe uchybienia stanowią o naruszeniu konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Stosownie bowiem do unormowanej w art. 7 Konstytucji RP zasady praworządności, materia uregulowana wydanym aktem normatywnym wynikać powinna z upoważnienia ustawowego i nie może przekraczać zakresu tego upoważnienia.

Biorąc pod uwagę powyższe orzeczono jak w sentencji.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

**z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO  
DYREKTOR GENERALNY URZĘDU**

**Marcin Zaborniak**