

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.90.2022.DDud

z dnia 12 lipca 2022 r.

Rada Powiatu Żagańskiego

Na podstawie na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 528 i poz. 583)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXX.7.2022 Rady Powiatu Żagańskiego z dnia 10 czerwca 2022 r. w sprawie ustalenia minimalnych opłat za wynajem lub dzierżawę pomieszczeń w budynkach i gruntach oddanych w trwałe zarząd, dla których organem prowadzącym jest Powiat Żagański, w części dotyczącej: § 6 ust. 2 w zakresie zwrotu: „i 16” oraz pkt 16 Załącznika do przedmiotowej uchwały, § 7, § 10 w zakresie w zakresie zwrotu: „i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 10 czerwca 2022 r. Rada Powiatu Żagańskiego podjęła uchwałę w sprawie ustalenia minimalnych opłat za wynajem lub dzierżawę pomieszczeń w budynkach i gruntach oddanych w trwałe zarząd, dla których organem prowadzącym jest Powiat Żagański. W podstawie prawnej badanej uchwały wskazano „art.12 pkt. 11, art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt. 3 i 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U.2022.528), oraz art. 43 ust. 2 pkt. 3 i ust. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U.2021.1899)”. Uchwała doręczona została organowi nadzoru 13 czerwca 2022 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała we wskazanej części istotnie narusza prawo, tj. art. 43 ust. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2021 r. poz. 1899 i 815), art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461) oraz art. 8 pkt 2 w zw. z art. 7 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 172 i 975).

Przechodząc do oceny prawnej należy wskazać, że zasadniczym celem podjęcia badanej uchwały było ustalenie minimalnych opłat za wynajem lub dzierżawę pomieszczeń w budynkach i gruntach oddanych w trwałe zarząd, dla których organem prowadzącym jest Powiat Żagański. Rada Powiatu Żagańskiego w pkt 16 Załącznika do uchwały określiła również minimalny czynsz za najem mieszkania w wysokości 13,00 zł/m². Organ nadzoru wskazuje, że ustalenie stawek czynszu lokalu mieszkalnego nie podlega regulacji wynikającej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. W tym zakresie zastosowanie ma ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 172). Zgodnie z art. 8 pkt 2 ww. ustawy, jeżeli właścicielem (lokalu) jest jednostka samorządu terytorialnego, stawki czynszu, o których mowa w art. 7, ustala organ wykonawczy tej jednostki; w przypadku powiatu zgodnie z uchwałą rady powiatu w sprawie zasad wynajmu lokali mieszkalnych stanowiących własność tej jednostki. Powyższe oznacza, że Rada Powiatu

Żagańskiego – z przekroczeniem delegacji ustawowej – w badanej uchwale ustaliła minimalny miesięczny czynsz za lokal mieszkalny. Na mocy obowiązujących przepisów rada powiatu powinna w takim przypadku określić zasady ustalania stawek czynszu przez organ wykonawczy (polityki czynszowej), albowiem samo ustalenie stawek czynszu jest wyłączną kompetencją organu wykonawczego. Należy podkreślić, że w pojęciu ww. zasad nie mieści się ustalenie minimalnych stawek czynszu. Z tego powodu, organ nadzoru stwierdził nieważność pkt 16 Załącznika do uchwały, a w konsekwencji również § 6 ust. 2 uchwały w zakresie zwrotu: „i 16” – z uwagi na zawarte w nim odesłanie.

Jednocześnie zgodnie z art. 43 ust. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami rada powiatu może ustalić w drodze uchwały, szczegółowe warunki korzystania z nieruchomości przez jednostki organizacyjne. Należy podkreślić, że w ramach tej kompetencji mieści się jedynie uprawnienie do określenia zbioru reguł postępowania dotyczących korzystania z nieruchomości, a więc jej używania, posiadania, pobierania pożytków (w tym cywilnych), co oznacza, że poza ww. delegacją jest stanowienie o sposobach przekazywania i przyjmowania środków pieniężnych z tytułu czynszu i opłat za korzystanie z nieruchomości, oraz rozliczeń tych płatności pomiędzy powiatem i jego jednostkami organizacyjnymi. W tym zakresie zastosowanie mają przepisy powszechnie obowiązujące takie jak m. in. Kodeks cywilny, ustawa o finansach publicznych, czy ustawa o rachunkowości. W konsekwencji postanowienia § 7 uchwały wykraczają poza przyznaną Radzie Powiatu Żagańskiego delegację ustawową z art. 43 ust. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, co stanowi kwalifikowane naruszenie prawa, skutkujące koniecznością wyeliminowania tych przepisów z obrotu prawnego.

Niezależnie od powyższego, zgodnie z art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się m. in. akty prawa miejscowego stanowione przez organ powiatu. W § 10 badanej uchwały ustalono, że „Uchwała wchodzi w życie z dniem 01.10.2022 r. i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego”. Tymczasem art. 43 ust. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie stanowi podstawy do podjęcia uchwały o charakterze aktu prawa miejscowego ze względu na brak przymiotu powszechnego obowiązywania jej norm. Jej postanowienia skierowane są do podporządkowanych powiatowi jednostek organizacyjnych. Jest ona tzw. aktem kierownictwa wewnętrznego, albowiem wiąże jedynie podmioty znajdujące się w strukturze organizacyjnej, w której akt został wydany. Nie rozstrzyga natomiast bezpośrednio o prawach i obowiązkach podmiotów, tworzących wspólnotę samorządową, będących w badanym przypadku najemcami czy dzierżawcami nieruchomości. Podmioty te uiszczają opłaty w wysokości i na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej z właściwą powiatową jednostką organizacyjną, tak więc podstawy tych opłat nie stanowi badana uchwała Rady Powiatu Żagańskiego. Wymóg publikacji nie wynika również z przepisów szczególnych. Omawiana uchwała nie mieści się także w katalogu pozostałych aktów, podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, wymienionych w art. 13 pkt 1, 3-10 ustawy. Uzależnienie wejścia w życie takiej uchwały od jej ogłoszenia w urzędowym publikatorze jest więc niedopuszczalne. Należy zgodzić się z poglądem prezentowanym przez Naczelnego Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 21 czerwca 2017 r. (sygn. akt II OSK 2677/15), że prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak również i formalnym. Treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom. Jednym z formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały jest prawidłowe określenie wejścia jej w życie. Dlatego z § 10 badanej uchwały należało wyeliminować zwrot: „i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego”.

Na marginesie organ nadzoru pragnie zauważyć, że Rada Powiatu Żagańskiego 9 kwietnia 2019 r. podjęła uchwałę nr VI.10.2019 w sprawie ustalenia minimalnych opłat za wynajem lub dzierżawę pomieszczeń w budynkach i gruntach oddanych w trwałą zarząd, dla których organem prowadzącym jest Powiat Żagański (Dz. Urz. Woj. Lub. z 2019 r. poz. 1209). Rozstrzygnięciem nadzorczym nr NK-

I.4131.113.2019.TDom z 10 maja 2019 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. z 2019 r. poz. 1443) organ nadzoru stwierdził nieważność tego aktu w części dotyczącej § 7 (o treści: „1. Opłatę za wynajem lub dzierżawę uiszcza się na konto jednostki wynajmującej, wydierżawiającej z wyraźnym wskazaniem, czego opłata dotyczy. 2. Uiszczone opłaty jednostka niezwłocznie przekazuje na konto Powiatu Żagańskiego. 3. Opłaty o których mowa w ust. 1 stanowią dochód Powiatu Żagańskiego. Za zgodą organu stanowiącego mogą być przeznaczane na wydatki jednostki pobierającej.”) oraz § 11 (o treści: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego”). Organ nadzoru zwraca uwagę, że badana uchwała zawiera więc takie same błędy jak uchwała z 9 kwietnia 2019 r.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności § 6 ust. 2 w zakresie zwrotu: „i 16” oraz pkt 16 Załącznika do przedmiotowej uchwały, § 7 i § 10 w zakresie w zakresie zwrotu: „i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego” było uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

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.

Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli