

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.143.2022

z dnia 1 grudnia 2022 r.

Rada Powiatu Zielonogórskiego

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIII.286.2022 Rady Powiatu Zielonogórskiego z dnia 27 października 2022 r. w sprawie ustalenia szczegółowych warunków korzystania z nieruchomości stanowiących własność Powiatu Zielonogórskiego oddanych w trwały zarząd powiatowym jednostkom organizacyjnym, w części określonej w:

§ 6 ust. 2,

§ 6 ust. 3 pkt 1 w zakresie słów: "z zastrzeżeniem o którym mowa w ust. 4 poniżej",

§ 6 ust. 4,

§ 6 ust. 6,

§ 9 ust. 1 i 4,

§ 11.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 października 2022 r. Rada Powiatu Zielonogórskiego podjęła uchwałę w sprawie ustalenia szczegółowych warunków korzystania z nieruchomości stanowiących własność Powiatu Zielonogórskiego oddanych w trwały zarząd powiatowym jednostkom organizacyjnym.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 listopada 2022 r.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały, organ nadzoru stwierdza, że uchwała we wskazanej części, istotnie narusza art. 43 ust. 4 i 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U.2021.1899 j.t.), art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz.U.2022.1360 t.j.) oraz art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. 2019.1461 j.t.).

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.

Zatem 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), które przykładowo zostały wymienione w art. 43 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Istotnie narusza prawo § 6 ust. 2 uchwały zgodnie z którym „Do zawarcia lub wypowiedzenia umów najmu, dzierżawy i użyczenia, która są umowami o charakterze zobowiązaniowym, upoważnieni są kierownicy jednostek organizacyjnych, którzy działają jednoosobowo na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez Radę Powiatu.” Trzeba mieć na uwadze, że ustanowienie trwałego zarządu ogranicza uprawnienia właścicielskie organów jednostki macierzystej, w tym przypadku Zarządu Powiatu Zielonogórskiego. Ograniczenie dotyczy czynności wymienionych w art. 43 ust. 2 i 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, do podejmowania których z mocy tego przepisu wobec nieruchomości objętej trwałym zarządem uprawniona jest jednostka organizacyjna będąca trwałym zarządcą. W rezultacie z mocy samej ustawy o gospodarce nieruchomościami, to jednostka organizacyjna jest uprawniona do podejmowania czynności zawarcia i wypowiedzenia umów najmu, dzierżawy i użyczenia nieruchomości oddanej jej w trwały zarząd. Oczywiście własność nieruchomości nadal należy do Powiatu, jednak z tym ograniczeniem, że wymienione czynności leżą już w kompetencji jednostki organizacyjnej będącej trwałym zarządcą. W tym stanie prawnym, nie ma potrzeby upoważniania kierownika jednostki organizacyjnej do podejmowania czynności wobec nieruchomości oddanej w trwały zarząd jednostce którą ten kierownik kieruje. Uprawnienie do podejmowania tych czynności przez kierownika powiatowej jednostki organizacyjnej będącej trwałym zarządcą wynika bowiem z uprawnień do kierowania tą jednostką zgodnie ze statutem nadanym przez radę powiatu. Ponadto, o czym była mowa wyżej, w ramach kompetencji z art. 43 ust. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami mieści się jedynie uprawnienie do określenia zbioru reguł postępowania dotyczących korzystania z nieruchomości, a nie regulowania wewnętrznych stosunków dotyczących reprezentacji jednostki będącej trwałym zarządcą w stosunkach cywilnoprawnych których przedmiotem jest nieruchomość oddana w trwały zarząd.

Kolejnym naruszeniem są postanowienia § 9 ust. 1 uchwały, które wkraczają w treść umów cywilnoprawnych zawieranych przez trwałego zarządcę. Zgodnie bowiem z art. 353¹ ustawy - Kodeks cywilny, 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. Zasada ta, przyznająca stronom swobodę w kształtowaniu łączącego je stosunku umownego, musi mieć także zastosowanie w przypadku umów, które będą negocjowane przez strony ją zawierające. Ustalenie postanowień umowy powinno mieć miejsce przy jej zawieraniu według woli uczestników czynności prawnej, a nie w uchwale rady powiatu. Tak więc postanowienia § 9 ust. 1 uchwały wykraczają poza przyznaną Radzie Powiatu delegację ustawową z art. 43 ust. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, co z kolei stanowi istotne naruszenie tego przepisu.

Istotnie narusza prawo także § 9 ust. 4 uchwały regulujący prawo wypowiedzenia umowy najmu, dzierżawy czy użyczenia nieruchomości objętej trwałym zarządem. Po pierwsze prawo do

zakończenia umowy w trybie wypowiedzenia zostało zastrzeżone w ustawie o gospodarce nieruchomościami tj. w art. 43 ust. 4. Po drugie przepis ten nie ogranicza tego prawa od zgody organu wykonawczego powiatu. Tym samym Rada Powiatu Zielonogórskiego dopuściła się naruszenia tego przepisu, wprowadzając dodatkowy wymóg uzyskania zgody Zarządu Powiatu. Jeszcze raz wymaga podkreślenia że władztwo nad nieruchomościową objętą trwałym zarządem w zakresie określonym w ustawie o gospodarce nieruchomościami sędowane zostało na trwałego zarządcę. Skoro prawodawca wprost przyznał uprawnienie do rozwiązywania umów trwałemu zarządcy, to organ stanowiący powiatu, nie jest uprawniony do ograniczania tego uprawnienia wymogiem uzyskania zgody zarządu powiatu.

Ponadto 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 stanowiące przez organ powiatu. W § 11 uchwały ustalono, iż wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego, podczas gdy art. 43 ust. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie stanowi podstawy do podjęcia uchwały o charakterze aktu prawa miejscowego. W ocenie organu nadzoru uchwały tej materii nie można zaliczyć do kategorii aktów 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, którym oddano nieruchomości w trwały zarząd, 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. Kwestionowana uchwała nie podlega zatem publikacji jako akt prawa miejscowego, albowiem nim nie jest. 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 NSA w wyroku z dnia 21 czerwca 2017r. (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.

Organ nadzoru kwestionuje również § 6 ust. 4 oraz § 6 ust. 6 uchwały ponieważ Rada Powiatu zawarła w nich regulacje odnoszące się do przepisów nieistniejących w uchwale. Tym samym norma zakodowana w tych przepisach jest nie do ustalenia, skoro treściowo przepis odnosi się do regulacji nieistniejących. Należy również wskazać, że § 6 ust. 3 pkt 1 uchwały odsyła do § 3 ust. 4, którego nieważność niniejszym aktem stwierdzono. Z tego względu mając na celu przejrzystą i czytelną treść

przedmiotowej uchwały, należało również stwierdzić nieważność § 3 ust. 4 w zakresie słów: "z zastrzeżeniem o którym mowa w ust. 4 poniżej".

W tym miejscu organ nadzoru sygnalizuje, iż w uchwale zastosowano powtórzenia regulacji ustawowych lub ich modyfikacji. Uchwała nie powinna powtarzać przepisów ustawowych, jak również nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09, z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10, z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1256/09, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). W badanej uchwale Rada Powiatu dokonała powtórzenia i modyfikacji przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami: art. 43 ust. 2 pkt 1-3 (§ 5 pkt 1 – 3 uchwały), art. 43 ust. 4b (§ 5 pkt 6 uchwały), art. 35 ust. 1 (§ 6 ust. 5 uchwały), art. 35 ust. 2 (§ 6 ust. 7 uchwały), art. 37 ust. 4 (§ 6 ust. 2 po pkt 2 przed § 7 uchwały). Jednocześnie należy zwrócić uwagę iż w § 6 zawarto dwa treściowo różne ustępy, nadając im ten sam numer - 2.

Jednocześnie organ nadzoru sygnalizuje, że w podstawie prawnej uchwały, Rada Powiatu powołała „art. 12 podpunkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526)(...)” błędnie oznaczając jednostkę redakcyjną ustawy. Prawdłowo wskazana podstawa prawna w powyższym przypadku powinna wskazywać art. 12 pkt. 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526). Sygnalizując powyższe organ nadzoru zwraca uwagę, by w przyszłości podobne naruszenia prawa nie wystąpiły.

Mając na uwadze powyższe, należało orzec jak na wstępie

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