



**WOJEWODA  
ŚWIĘTOKRZYSKI**

Kielce, dnia 28-02-2024

Znak:PNK.I.4130.41.2024

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

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)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LXXXIX.5.2024 Rady Powiatu w Opatowie z dnia 31 stycznia 2024 roku w sprawie *określenia zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Powiatu Opatowskiego* w części dotyczącej § 6 ust. 4 oraz § 11 uchwały.

**Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 31 stycznia 2024 roku Rada Powiatu w Opatowie podjęła uchwałę Nr LXXXIX.5.2024 w sprawie określenia zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Powiatu Opatowskiego. Uchwała została przekazana do Wojewody Świętokrzyskiego w dniu 2 lutego 2024 roku. W dniu 12 lutego 2024 roku Wojewoda zawiadomił Przewodniczącego Rady o wszczęciu postępowania nadzorczego oraz wyznaczył termin na złożenie ewentualnych wyjaśnień w sprawie. W zakreślonym terminie wyjaśnienia nie zostały złożone.

Analizowana uchwała została podjęta w oparciu o przepisy art. 12 pkt 8 lit. a i art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 107 – dalej jako u.s.p.) w zw. z art. 13 ust. 1 i 2, art. 15, art. 18, art. 25a i art. 25b ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (t. jedn. Dz. U. 2023, poz. 344 ze zm. – dalej jako u.g.n.).

Stosownie do treści art. 12 pkt 8 lit a u.s.p. 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. Przepisy art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 u.s.p. stanowią natomiast, że na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach rada powiatu stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze powiatu. Akty prawa miejscowego stanowią one w szczególności w sprawach szczególnego trybu zarządzania mieniem powiatu.

W § 6 ust. 4 analizowanej uchwały wskazano, że w umowie darowizny oznacza się szczegółowo cel darowizny oraz termin realizacji tego celu, z wyjątkiem przekazania nieruchomości na cel, który jest już realizowany na nieruchomości. Zgodnie zaś z treścią przepisu art. 13 ust. 2 u.g.n. nieruchomość może być, z zastrzeżeniem art. 59 ust. 1 u.g.n., przedmiotem darowizny na cele publiczne, a także przedmiotem darowizny dokonywanej między Skarbem Państwa a jednostką samorządu terytorialnego, a także między tymi jednostkami. W umowie darowizny określa się cel, na który nieruchomość jest darowana. Z powyższego wynika, że określając zasady gospodarowania nieruchomościami, wbrew kategoriicznemu brzmieniu przepisu art. 13 ust. 2 zd. 2 u.g.n., Rada Powiatu przewidziała wyjątki od wyrażonej w ustawie zasady, zgodnie z którą w każdej umowie darowizny należy określić cel, na który nieruchomość jest darowana – niezależnie od tego, czy przedmiotowy cel jest już realizowany – co stanowi nieuprawnioną modyfikację regulacji ustawowej.

W § 11 uchwały Rada Powiatu wskazała, że Zarząd Powiatu może przekazać jednostkom organizacyjnym powiatu nieruchomości stanowiące własność powiatu w trwały zarząd na cele statutowe oraz cele związane z ich działalnością, określoną aktem o utworzeniu jednostki, jak również oddawać w formie użyczenia, jeśli nie ma możliwości ustanowienia na nieruchomości trwałego zarządu (ust. 1). Warunki korzystania z nieruchomości oddanej w trwały zarząd jednostkom organizacyjnym ustala Zarząd Powiatu w decyzji o ustanowieniu trwałego zarządu (ust. 2). Nieruchomości będące przedmiotem trwałego zarządu mogą być oddane w najem, dzierżawę lub użyczenia, na zasadach określonych w ustawie (ust. 3).

W ocenie organu nadzoru w zakresie kompetencji rady powiatu, której ramy wyznacza przepis art. 12 pkt 8 lit. a u.s.p., nie mieści się określenie zasad oddawania nieruchomości stanowiących własność powiatu w trwały zarząd. Ta forma władania nieruchomością nie została bowiem wymieniona w treści wskazanego wyżej przepisu, zaś same zasady

ustanawiania trwałego zarządu zostały wyczerpująco określone w dziale II rozdziale 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Należy zaznaczyć, że, zgodnie z treścią art. 26 ust. 1 u.s.p., organem wykonawczym powiatu jest zarząd powiatu, do którego zadań należy w szczególności gospodarowanie mieniem powiatu (art. 32 ust. 2 pkt 3 u.s.p.). Natomiast w art. 12 u.s.p. określono wyłączny zakres właściwości rady powiatu, jako organu stanowiącego powiatu, poprzez wyliczenie katalogu spraw, w których rada jest wyłącznie uprawniona do podejmowania uchwał. Z powyższego wynika, że do organu wykonawczego powiatu należy bieżące gospodarowanie mieniem powiatu, rozumiane jako podejmowanie czynności faktycznych i prawnych w imieniu i na rzecz powiatu, zaś organ stanowiący powiatu decyduje wyłącznie w zakresie spraw bezpośrednio przekazanych mu przez przepisy ustaw. Rada powiatu nie może zatem podejmować innych czynności, które należą do sfery wykonawczej, niż wyraźnie wskazane, gdyż byłoby to naruszeniem konstytucyjnej zasady podziału organów jednostek samorządu terytorialnego na wykonawcze i stanowiące (podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 25 kwietnia 2019 roku, sygn. akt: II SA/Op 96/19, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Z tego względu, w ocenie organu nadzoru, poprzez określenie w § 11 analizowanej uchwały zasad oddawania nieruchomości stanowiących własność powiatu powiatowym jednostkom organizacyjnym w trwały zarząd Rada Powiatu w Opatowie przekroczyła zakres przyznanej jej kompetencji, czym istotnie naruszyła przepis art. 12 pkt 8 lit. a u.s.p.

Dodatkowo wskazać należy, iż w § 11 ust. 1 uchwały przewidziano, że w przypadku braku możliwości ustanowienia na nieruchomości trwałego zarządu, Zarząd Powiatu może oddać tę nieruchomość jednostce organizacyjnej powiatu w formie użyczenia. Tymczasem, po pierwsze, użyczenie nie zostało wymienione w treści art. 12 pkt 8 lit. a u.s.p., co oznacza, że Rada Powiatu nie została upoważniona do określenia zasad użyczenia nieruchomości stanowiących własność powiatu. Po drugie zaś, stosownie do treści art. 43 ust. 1 u.g.n., formą prawną władania nieruchomością przez jednostkę organizacyjną jest trwały zarząd. Przepis art. 18 u.g.n. co prawda wskazuje, że nieruchomości mogą być użyczane jednostkom organizacyjnym na cele związane z ich działalnością, jednak nie dotyczy to sytuacji, w której umowa użyczenia miałaby zostać zawarta pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego a jednostką organizacyjną utworzoną przez tę jednostkę. Samorządowe jednostki organizacyjne są pozbawione osobowości prawnej, a wszelkie ich czynności dokonywane są wyłącznie w imieniu i na rzecz jednostek samorządowych, które je utworzyły. Skoro więc

w stosunkach cywilnoprawnych samorządowa jednostka organizacyjna reprezentuje jednostkę, która ją utworzyła, nie może ona skutecznie zawrzeć z nią umowy użyczenia. Jedyną dopuszczalną formą oddania przez powiat nieruchomości własnej jednostce organizacyjnej jest zatem ustanowienie na tej nieruchomości trwałego zarządu.

Mając na względzie powyższe należało stwierdzić nieważność uchwały Nr LXXXIX.5.2024 w sprawie określenia zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Powiatu Opatowskiego – w części dotyczącej § 6 ust. 4 oraz § 11 – jako podjętej z istotnym naruszeniem art. 12 pkt 8 lit. a u.s.p. oraz art. 43 ust. 1 u.g.n.

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

Józef Bryk  
Wojewoda Świętokrzyski