



PN.4131.1.34.2026

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 104 i 1907) **stwierdzam nieważność w całości** Uchwały nr XVIII/137/2026 Rady Powiatu w Ostródzie z dnia 10 kwietnia 2026 r. w sprawie użyczenia nieruchomości mienia powiatu.

Uzasadnienie

Rada Powiatu w Ostródzie, działając na podstawie art. 11 ust. 2, art. 23 ust.1 pkt 7a w zw. z art. 25b ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2026 r., poz. 399) podjęła uchwałę w sprawie użyczenia nieruchomości mienia powiatu, wskazując w treści § 1 - iż przeznaczają się do oddania w użyczenie (na rzecz organizacji pozarządowych biorących w użyczenie) pomieszczenia biurowe w budynku Centrum Użyteczności Publicznej, zlokalizowanym na działce ewidencyjnej nr 154/42, obr. 8, m. Ostróda, dla której Sąd Rejonowy w Ostródzie prowadzi księgę wieczystą nr EL1O/00037288/3, stanowiącej własność Powiatu Ostródzkiego, a umowy zawarte zostaną na czas oznaczony od 4 maja 2026 r. do 31 grudnia 2027 r.

Wgląd w treść księgi wieczystej nr EL1O/00037288/3 porwiera, że właścicielem nieruchomości jest jednostka samorządu terytorialnego - Powiat Ostródzki.

Ww. uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 16 kwietnia 2026 r.

Zdaniem organu nadzoru powyższa uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, gdyż rada powiatu nie posiada kompetencji do podejmowania uchwał w sprawach dotyczących użyczenia nieruchomości wchodzących do zasobu nieruchomości powiatowych.

Zgodnie z art. 169 Konstytucji jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych, natomiast ustroj wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące. Ustawa zasadnicza wyodrębnia stanowiące i wykonawcze organy jednostek samorządu terytorialnego, a więc zasadą jest, że kompetencje, jakie zostały przyznane ustawowo jednemu z tych organów, nie mogą być realizowane przez drugi z nich (por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2014 r., sygn. akt I OSK 2606).

Przedstawiony podział został uszczegółowiony w przepisach ustaw samorządowych - również w ustawie o samorządzie powiatowym, która w art. 9 ust. 1 określa, że rada powiatu jest organem stanowiącym i kontrolnym powiatu (z zastrzeżeniem przepisów o referendum powiatowym). Według natomiast art. 26 ust. 1 i art. 32 ustawy, zarząd powiatu jest organem wykonawczym powiatu, który wykonuje uchwały rady powiatu i zadania powiatu określone przepisami prawa. Zgodnie z art. 32 ust. 2 pkt 3) ustawy, do zadań zarządu powiatu należy w szczególności gospodarowanie mieniem powiatu.

Jednocześnie też, w treści art. 12 ustawy o samorządzie powiatowym określono wyłączny zakres właściwości rady powiatu, jako organu stanowiącego powiatu, przez wyliczenie katalogu spraw, w których rada jest wyłącznie uprawniona do podejmowania uchwał. W katalogu tym, w pkt 8 lit. a) ustawy, wymieniono stanowanie 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.

Na tle uregulowań o charakterze kompetencyjnym zawartych w ustawie o samorządzie powiatowym stwierdzić trzeba, że przepis art. 12 pkt 8 lit a) ustawy wprowadza wyjątek od generalnej zasady wyrażonej w art. 32 ust. 2 pkt 3) tej ustawy, według której, do zadań zarządu powiatu należy w szczególności gospodarowanie mieniem powiatu.

Podobne uregulowanie zawiera przepis art. 11 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, stanowiący, że z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z przepisów tej ustawy oraz odrębnych ustaw, organami reprezentującymi jednostki samorządu terytorialnego są ich organy wykonawcze. W korelacji z tym uregulowaniem pozostaje też przepis art. 25b ustawy o gospodarce nieruchomościami, stanowiący, że powiatowym zasobem nieruchomości gospodaruje zarząd powiatu. W konsekwencji, powyższe pozwala przyjąć, że do organu wykonawczego gminy należy bieżące gospodarowanie mieniem powiatowym, rozumiane jako podejmowanie czynności faktycznych i prawnych w imieniu i na rzecz powiatu. Organ stanowiący powiatu decyduje zaś w zakresie spraw bezpośrednio przekazanych mu przez przepisy ustaw. Tym samym zasadne jest zajęcie stanowiska, że rada powiatu nie może podejmować czynności, które należą do sfery wykonawczej, gdyż byłoby to naruszeniem konstytucyjnej zasady podziału organów jednostek samorządu terytorialnego na wykonawcze i stanowiące.

W związku z powyższym należy przyjąć, że art. 12 pkt 8 lit. a) ustawy o samorządzie powiatowym nie upoważnia rady powiatu do podjęcia uchwały w sprawie użyczenia nieruchomości należącej do powiatowego zasobu nieruchomości, w tym - przeznaczenia nieruchomości do oddania w użyczenie na rzecz konkretnego podmiotu jak też określenia czasu trwania umowy użyczenia.

Należy wskazać, iż katalog czynności wymienionych w art. 12 pkt 8 lit. a) ustawy o samorządzie powiatowym jest wyczerpujący. Nie można go interpretować rozszerzająco. Oznacza to, że nie obejmuje on umowy użyczenia.

Taka umowa mieści się w pojęciu gospodarowania mieniem powiatowym. Należy zauważyć, że gdyby ustawodawca chciał, aby organ stanowiący powiatu był uprawniony do wyrażenia zgody na użyczenie nieruchomości, to zamieściłby takie postanowienie w ustawie. Pominięcie umowy użyczenia w art. 12 pkt 8 lit. a) ustawy o samorządzie powiatowym wynika z faktu, że nie wiąże ona tak silnie właściciela nieruchomości, jak umowa najmu lub dzierżawy.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak na wstępie.

Na marginesie wskazać należy, że analogiczne stanowisko (w odniesieniu do użyczenia nieruchomości gminnych, na podstawie analogicznych unormowań prawnych) przedstawił organ nadzoru m.in. w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 2 lutego 2026 r., znak: PN.4131.1.9.2026.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego

Mateusz Szauer

I Wicewojewoda

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Otrzymują:

Przewodniczący Rady Powiatu w Ostródzie
Zarząd Powiatu Ostródzkiego