



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 6 czerwca 2012 r.

Poz. 2331

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.205.2012 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 4 czerwca 2012 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVI/164/2012 Rady Powiatu w Żywcu z dnia 23 kwietnia 2012 roku w sprawie: ustalenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości Powiatu Żywieckiego oraz ich wydzierżawiania i wynajmowania w całości - jako niezgodnej z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2011r. Nr 197, poz. 1172).

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą podjętą na sesji w dniu 23 kwietnia 2012r. Rada Powiatu w Żywcu ustaliła zasady nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości Powiatu Żywieckiego oraz ich wydzierżawiania i wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub czas nieoznaczony oraz w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do trzech lat, strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość.

Badając legalność kwestionowanej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż ustalenia Rady Powiatu dotyczące wejścia w życie postanowień badanego aktu nie odpowiadają wymogom określonym w przepisach ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zawarte w § 15 omawianej uchwały postanowienie, zgodnie z którym „uchwała wchodzi w życie w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego” pozostaje w sprzeczności z przepisem art. 4 ust. 1 powołanej wyżej ustawy. Zgodnie z treścią tego przepisu „akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy”. Z uwagi na powyższy przepis ustawowy, przedmiotowa uchwała mogła więc najwcześniej wejść w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. Natomiast brzmienie postanowienia § 15 wymienionej uchwały pozwala wejść jej w życie przed upływem tych 14 dni. Rada Powiatu formułując w ten sposób powyższy przepis uchwały nie zachowała wymaganego prawem okresu *vacatio legis*, nie dopełniła tym samym warunków przewidzianych dla ważności aktów prawa miejscowego. W ocenie organu nadzoru nie zachodzą bowiem w tym przypadku żadne "nadzwyczaj wyjątkowe", szczególne okoliczności, uzasadniające zastosowanie art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych i odstąpienie przez Radę od konstytucyjnych reguł stanowienia poprzez skrócenie *vacatio legis*.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że przepis § 15 uchwały, który w sposób nieuzasadniony skracza ustawowy okres *vacatio legis* uchwały, jest sprzeczny z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy, a w konsekwencji tego, w świetle orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 maja 1994r. (sygn. Akt K-1/94, OTK z 1994r. Nr 1, poz. 10), jest on także sprzeczny z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP oraz z zasadą demokratycznego państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP.

Poza wyżej wykazanym naruszeniem prawa przedmiotowa uchwała w swej treści zawiera także inne naruszenia przepisów ustaw.

W § 10 ust. 1 kwestionowanej uchwały Rada Powiatu określiła przypadki, w których Zarząd Powiatu dokonuje, w trybie bezprzetargowym, czynności prawnych dotyczących wydzierżawienia lub innego oddania do korzystania nieruchomości na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony. Dotyczy to m.in. nieruchomości przeznaczonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele publiczne, nieruchomości oddanych do korzystania w celu prowadzenia działalności charytatywnej, opiekuńczej, kulturalnej, oświatowej, wychowawczej, sportowej, a także nieruchomości oddanych organizacjom pożytku publicznego na cel prowadzenia działalności pożytku publicznego.

Zdaniem organu nadzoru wprowadzenie przez Radę przepisem przedmiotowej uchwały generalnych przypadków stosowania bezprzetargowego trybu oddawania w dzierżawę lub najem nieruchomości stanowi istotne naruszenie prawa. Zgodnie z brzmieniem art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami „zawarcie umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony następuje w drodze przetargu. Wojewoda albo odpowiednia rada lub sejmik mogą wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów.” Przytoczony przepis ustanawia zatem zasadę zawierania wymienionych w nim umów, w drodze przetargu. Odstępstwem od tej zasady jest regulacja zawarta w zdaniu drugim tego przepisu, która upoważnia organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do wyrażenia zgody na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów. Jednak – zdaniem organu nadzoru - wskazana regulacja art. 37 ust. 4 zdanie 2 nie daje podstaw do działania rady w tym zakresie w sposób generalny. Powyższe stanowisko potwierdza orzecznictwo sądownoadministracyjne. Jak słusznie wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 8 marca 2011r. (sygn. Akt II SA/Lu 74/11) „odstąpienie od zasady przetargowego zawierania umów musi być zawsze traktowane jako wyjątek i nie może być nazwany "zasadą". Użyte w tym przepisie sformułowanie: "mogą wyrazić zgodę" jednoznacznie wskazuje, że uchwała organu stanowiącego o zwolnieniu z obowiązku przeprowadzenia przetargu może dotyczyć jedynie konkretnych zindywidualizowanych przypadków wskazanych we wniosku organu wykonawczego. Dopuszczenie podjęcia generalnej uchwały o odstąpieniu od przetargowego trybu zawierania umów dzierżawy lub najmu doprowadzi do utraty przez radę funkcji organu kontrolnego. Podjęcie uchwały o charakterze generalnym pozbawia bowiem organ stanowiący możliwości wglądu i monitorowania działań organu wykonawczego w tym zakresie, a tym samym dokonania oceny ich zasadności i racjonalności”.

Zastrzeżenia organu nadzoru wzbudza również postanowienie zawarte w § 9 ust. 1 przedmiotowej uchwały, w którym Rada uregulowała, jakie zapisy winny znaleźć się w umowie. Zgodnie z tym przepisem „przy obciążaniu nieruchomości prawem użytkowania należy w umowie zawrzeć zastrzeżenie, że na użytkowniku ciąży co najmniej obowiązek należytego utrzymania nieruchomości, a w szczególności obiektów budowlanych (remonty kapitalne i bieżące) oraz, że zabudowa obciążonej nieruchomości może nastąpić wyłącznie za zgodą Zarządu Powiatu”.

W ocenie organu nadzoru ustalenia zawarte w § 9 ust. 1 uchwały stanowią z jednej strony naruszenie art. 12 pkt 8 lit. a ustawy o samorządzie powiatowym, poprzez wykroczenie poza ramy upoważnienia ustawowego, z drugiej natomiast wkraczają w kompetencje organu wykonawczego. Zgodnie z brzmieniem powołanego wyżej przepisu do wyłącznej właściwości rady powiatu należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych dotyczących m. in. 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. Ustalone na podstawie powołanego przepisu zasady gospodarowania nieruchomościami powiatu powinny stanowić zatem zbiór podstawowych reguł postępowania organu wykonawczego w tym zakresie, z pominięciem jednak szczegółowych postanowień przewidzianych do konkretyzacji w umowie cywilnoprawnej zawieranej przez zarząd powiatu.

Z art. 32 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie powiatowym w zw. z art. 25b ustawy o gospodarce nieruchomościami wynika, że dokonywanie wszelkich czynności z zakresu gospodarowania mieniem powiatu należy do zarządu powiatu. Organ wykonawczy powiatu w reprezentacji określonej przepisem art. 48 ust. 1 bądź ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym - jako organ uprawniony do składania oświadczeń woli w imieniu powiatu - będzie właściwym do kreowania sytuacji prawnej powiatu i stosunków cywilnoprawnych pomiędzy powiatem a zainteresowanymi podmiotami, w drodze umów cywilnoprawnych. A zatem to zarząd powiatu wraz z zainteresowaną stroną umowy, korzystając z zasady wyrażonej w art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.), będzie samodzielnie kształtować treść zawieranej umowy. W myśl bowiem tej fundamentalnej zasady prawa cywilnego, strony umowy mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby nie sprzeciwiał się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Niedopuszczalne jest zatem, aby strona przyszłej umowy nie miała wpływu na jej treść, z uwagi na to, że jej postanowienia reguluje uchwała Rady Powiatu, narzucająca jednostronne rozwiązania dla stron umowy. Kształtowanie postanowień umowy powinno mieć miejsce przy jej zawieraniu, a nie w uchwale będącej aktem prawa miejscowego. W świetle powyższego należy stwierdzić, że Rada Powiatu kwestionowanym zapisem uchwały, nakazującym zawarcie w umowie pewnych obostrzeń przy obciążaniu nieruchomości prawem użytkowania, zaingerowała bezpośrednio w treść stosunków cywilnoprawnych, wkraczając tym samym w ustawowo przyznane kompetencje organu wykonawczego powiatu.

Z uwagi na wykazane uchybienia stwierdzenie nieważności uchwały nr XVI/164/2012 Rady Powiatu w Żywcu z dnia 23 kwietnia 2012r. w całości, jest uzasadnione i konieczne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Otrzymują:

- 1) Rada Powiatu w Żywcu
- za zwrotnym potwierdzeniem odbioru,
- 2) aa.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
Prawnego

Krzysztof Nowak