

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.14.2022

z dnia 28 stycznia 2022 r.

Rada Powiatu Żarskiego

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920 oraz z 2021 r. poz. 1038 i 1834)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXII/197/2021 Rady Powiatu Żarskiego z dnia 28 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia opłat minimalnych za wynajem, dzierżawę, czasowe udostępnienie nieruchomości będących w trwałym zarządzie powiatowych jednostek organizacyjnych oraz określenia zasad korzystania z tych nieruchomości, w części określonej w: §3, §6, §15.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 grudnia 2021 r. Rada Powiatu Żarskiego podjęła uchwałę w sprawie ustalenia opłat minimalnych za wynajem, dzierżawę, czasowe udostępnienie nieruchomości będących w trwałym zarządzie powiatowych jednostek organizacyjnych oraz określenia zasad korzystania z tych nieruchomości. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy 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 (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 920 oraz z 2021 r. poz. 1038 i 1834), oraz art. 25b, art. 43 ust. 2 pkt 3 i ust. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1899)

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 grudnia 2021 r.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały, organ nadzoru stwierdza, że uchwała we wskazanej części, istotnie narusza art. 43 ust. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U.2021.1899 j.t.) 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). W ramach uprawnienia do określenia zasad korzystania z nieruchomości nie mieści się więc stanowienie o sposobach przekazywania i przyjmowania środków pieniężnych z opłat za korzystanie nieruchomości, oraz rozliczeń tych płatności pomiędzy powiatem i jego jednostkami organizacyjnymi (§ 6 uchwały). W tym zakresie zastosowanie mają przepisy powszechnie obowiązujące takie jak m.in Kodeks cywilny, ustawa o finansach publicznych, ustawa o rachunkowości. Stąd też zasadne jest stwierdzenie nieważności uchwały w tej części.

Natomiast postanowienia § 3 uchwały wkraczają w treść regulacji cywilnoprawnych. 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 §3 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.

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 §15 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 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.

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