

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO
Nr NK-I.4131.57.2016.ABej
z dnia 14 marca 2016 r.

Rada Powiatu Wschowskiego

Działając na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2015r., poz. 1445 ze zm.), stwierdzam nieważność § 3 uchwały Nr XII/58/2016 Rady Powiatu Wschowskiego z dnia 10 lutego 2016 r. w sprawie wyrażenia zgody na zamianę nieruchomości położonych w jednostce ewidencyjnej Wschowa - miasto Powiatu Wschowskiego oznaczonych numerami działek : 402/9, 403/11, 403/12 na nieruchomość Gminy Wschowa oznaczoną numerem działki 394/3.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 10 lutego 2016 r. Rada Powiatu Wschowskiego podjęła uchwałę Nr XII/58/2016 w sprawie wyrażenia zgody na zamianę nieruchomości położonych w jednostce ewidencyjnej Wschowa - miasto Powiatu Wschowskiego oznaczonych numerami działek : 402/9, 403/11, 403/12 na nieruchomość Gminy Wschowa oznaczoną numerem działki 394/3.

Uchwała doręczona została organowi nadzoru w dniu 18 lutego 2016 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2016, poz. 296 ze zm.).

Uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa powodującym stwierdzenie jej nieważności w części, tj. § 3 uchwały w brzmieniu : Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego. Określenie takiego terminu wejścia w życie uchwały oznacza, że Rada zakwalifikowała przedmiotową uchwałę do kategorii aktów prawa miejscowego, którego wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Tymczasem w ocenie organu nadzoru uchwały w sprawie wyrażenia zgody przez radę powiatu na czynności dotyczące obrotu nieruchomościami należącymi do powiatowego zasobu nieruchomości nie stanowią aktów prawa miejscowego.

Rada Powiatu podjęła przedmiotową uchwałę m. in. na podstawie art. 12 pkt 8 lit a) ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym , który stanowi, że 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.

W niniejszej sprawie podstawę prawną do wyrażenia zgody na zamianę nieruchomości statuuje także art. 14 ust. 3 i 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2015r., poz. 1774 ze zm.).

Przytoczone przepisy nie stanowią w ocenie organu nadzoru podstaw do podjęcia aktu prawa miejscowego w stosunku do zindywidualizowanych i konkretnych nieruchomości, gdyż uchwały te (w sprawie wyrażenia zgody przez radę powiatu) skierowane są do zarządu powiatu, a nie do mieszkańców powiatu.

Stanowienie aktów prawa miejscowego przez organy powiatu zostało uregulowane przepisami ustawy o samorządzie powiatowym i stosownie do art. 40 ust. 1 tej ustawy na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach rada powiatu stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze powiatu. Akty prawa miejscowego stanowią w szczególności w sprawach: wymagających uregulowania w statucie; porządkowych, o których mowa w art. 41; szczególnego trybu zarządzania mieniem powiatu; zasad i trybu korzystania z powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Jednakże przepisy ustawy o samorządzie powiatowym nie zawierają legalnej definicji aktów prawa miejscowego, a więc kwalifikacja danego aktu do kategorii aktów prawa miejscowego powinna być

poprzedzona badaniem cech danego aktu. Akt prawa miejscowego musi posiadać cechę powszechnego obowiązywania na obszarze działania organów, które go ustanowiły. Należy zatem zwrócić uwagę na istotne cechy przepisów powszechnie obowiązujących, a szczególnie na to, że: 1) są one adresowane i obowiązują określone ogólnie kategorie podmiotów, 2) określają zasady zachowania się określonych kategorii adresatów, a więc ich prawa i obowiązki, 3) akty te nie mogą konsumować się przez jednorazowe zastosowanie (muszą być powtarzalne), 4) działanie przepisów powszechnie obowiązujących zabezpieczone jest możliwością stosowania sankcji. Ponadto norma powszechnie obowiązująca musi mieć jednocześnie generalny charakter, tzn. musi określać adresatów przez wskazanie ich cech, a nie przez wymienienie z nazwy. W opozycji do aktów prawa miejscowego stawia się akty wewnętrzne, które - podobnie jak akty powszechnie obowiązujące - są wydawane na podstawie prawa i w jego granicach przez ustawowo upoważnione do tego organy, jednak nie mają charakteru aktów zewnętrznych. Tak więc akt wewnętrzny odróżnia od aktu prawa miejscowego przede wszystkim zakres podmiotowy jego obowiązywania, który jest ograniczony do osób i jednostki organizacyjnej podległej organowi wydającemu akt, czyli do podmiotów określonego pionu administracyjnego. Dlatego akty wewnętrzne nie mogą być kierowane do podmiotów pozostających poza strukturą organizacyjną, w ramach której akt ten obowiązuje (wyrok WSA w Opolu z dnia 13 września 2011 r., sygn. akt II SA/Op 324/11).

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała podjęta przez Radę Powiatu Wschowskiego nie zawiera cech, które umożliwiłyby zakwalifikowanie tej uchwały do kategorii aktów prawa miejscowego. Nie rozstrzyga ona bowiem o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, lecz jest aktem kierownictwa wewnętrznego, konkretyzującym sposób działania zarządu powiatu zmierzający do osiągnięcia celów ustawowych.

Kwestionowana uchwała nie podlega zatem publikacji jako akt prawa miejscowego, o którym mowa w przepisie art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. Wymóg publikacji nie wynika również z przepisów szczególnych. W związku z powyższym, omawiana uchwała nie mieści się w katalogu aktów prawnych, podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym na podstawie art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Redakcja wymienionego przepisu nie pozostawia wątpliwości, iż w odniesieniu do aktów wyrażających wolę organu stanowiącego powiatu, publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym podlegają wyłącznie: uchwały zakwalifikowane do aktów prawa miejscowego oraz uchwały nie będące prawem lokalnym – jednakże wyłącznie w przypadku, gdy przepisy szczególne tak stanowią.

Organ nadzoru ponadto wskazuje, iż w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały winny zostać uwzględnione przepisy art. 14 ust. 3 i 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami, stanowiące podstawę do zamiany nieruchomości dokonywanej pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego.

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.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kaczmarek

