



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 13 stycznia 2016 r.

Poz. 230

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.183.9.2015.SP1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 7 stycznia 2016 r.

Działając na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r. poz. 1445 ze zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Powiatu Oleśnickiego Nr **XV/152/2015** z dnia 30 listopada 2015 r. w sprawie zmiany Uchwały Rady Powiatu Oleśnickiego nr **XXXVII/222/2010** z dnia 29 marca 2010 roku w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Powiatu Oleśnickiego.

UZASADNIENIE

Rada Powiatu Oleśnickiego na sesji w dniu 30 listopada 2015 r. podjęła uchwałę Nr **XV/152/2015** w sprawie zmiany Uchwały Rady Powiatu Oleśnickiego nr **XXXVII/222/2010** z dnia 29 marca 2010 roku w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Powiatu Oleśnickiego, zwaną dalej "uchwałą".

Przedmiotowa uchwała została przesłana przez Starostę Powiatu Oleśnickiego pismem z dnia 3 grudnia 2015 r. (znak: OR.0008.34.2015.BR) i wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 8 grudnia 2015 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził podjęcie § 3 uchwały z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r. poz. 1484 ze zm.), w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

W podstawie prawnej uchwały przywołano art. 12 pkt 8 lit. a) w związku z art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie powiatowym, zgodnie z którym 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. Z kolei art. 40 ust. 2 pkt 3 stanowi, że akty prawa miejscowego stanowione są w szczególności w sprawach szczególnego trybu zarządzania mieniem powiatu. W podstawie prawnej wskazano również przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 ze zm.).

Mocą przedmiotowej uchwały Rada Powiatu dokonała nowelizacji uchwały Nr **XXXVII/222/2010** z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Powiatu Oleśnickiego.

Organ Nadzoru stwierdził podjęcie § 3 uchwały z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Rada Powiatu Oleśnickiego w § 3 uchwały przyjęła: „Uchwała wchodzi w życie w dniu podjęcia.”

Podkreślenia wymaga, że uchwała rady powiatu w sprawie określenia zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność powiatu stanowi akt prawny zawierający przepisy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. O generalności uchwały decyduje bowiem fakt, że na brzmienie przepisów uchwały będzie mógł się powołać każdy biorący udział w obrocie prawnym nieruchomościami stanowiącymi własność Powiatu Oleśnickiego. Natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały to nic innego jak możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów. Cechą charakterystyczną tego typu aktów jest wprowadzenie do porządku prawnego nowych norm prawnych, obowiązujących w sposób generalny i abstrakcyjny na terenie właściwości danego organu. W przypadku organów powiatu, wydawane przez nich akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej uprawnienie lub obowiązek oznaczonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach. Powyższe stanowisko potwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 19 stycznia 2006 r. (sygn. akt IV SA/Wr 385/04). Dodatkowo na charakter prawny przedmiotowej uchwały wskazuje art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie powiatowym, zgodnie z którym akty prawa miejscowego stanowiące są w szczególności w sprawach szczególnego trybu zarządzania mieniem powiatu. Powyższe oznacza, że uchwała rady powiatu w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami jest aktem prawa miejscowego.

Organ Nadzoru zauważa również, że Rada Powiatu Oleśnickiego pierwotną uchwałę - Nr **XXXVII/222/2010** z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie *zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Powiatu Oleśnickiego* – uznała za akt prawa miejscowego i skierowała do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego. Uchwała ta została opublikowana we wskazanym Dzienniku o Nr 97 w 2010 r. pod pozycją 1496. Zdaniem Organu Nadzoru każda kolejna uchwała nowelizująca powyższą uchwałę pierwotną stanowi także akt prawa miejscowego i powinna również zostać ogłoszona w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (art. 88 ust. 1 Konstytucji RP). Konstytucja RP wyklucza możliwość wejścia w życie aktu prawnego o charakterze normatywnym bez ogłoszenia go w ustawowo przewidzianym trybie. Przepis art. 42 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stanowi, iż akty prawa miejscowego ustanawia rada powiatu w formie uchwały, zaś zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa powołana wyżej ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (art. 44 ustawy).

Natomiast przepis art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych zawiera katalog aktów prawnych podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zgodnie z tym artykułem w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się: 1) akty prawa miejscowego stanowiące przez wojewodę i organy administracji niezespółonej; 2) akty prawa miejscowego stanowiące przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy; 3) statuty związków międzygminnych oraz statuty związków powiatów; 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowiące przez wojewodę i organy administracji niezespółonej; 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowiące przez wojewodę i organy administracji niezespółonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy; 6) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte: a) między jednostkami samorządu terytorialnego, b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej; 7) uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa; 8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy; 8a) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowiących przez jednostki samorządu terytorialnego; 9) statut urzędu wojewódzkiego; 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym, jak stanowi art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, jest zatem obowiązkowe.

Stwierdzenia wymaga zatem, że przedmiotowa uchwała Rady Powiatu Oleśnickiego nie odpowiada wymaganiom stawianym tej kategorii aktów przez wskazane przepisy prawa. Przedmiotowa uchwała, aby

mogła wejść w życie, wymaga więc ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Jest to warunek konieczny do wejścia w życie uchwały tej kategorii. Należy mieć na uwadze, że zgodnie z art. 15 ust.1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, podstawą do ogłoszenia aktu normatywnego lub innego aktu prawnego jest akt w formie dokumentu elektronicznego opatrzony przez upoważniony do wydania aktu organ bezpiecznym podpisem elektronicznym, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (Dz. U. z 2013 r. poz. 262 oraz z 2014 r. poz. 1662), weryfikowanym przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu, zwanym dalej "bezpiecznym podpisem elektronicznym". Tymczasem Rada nie doręczyła Wojewodzie Dolnośląskiemu - organowi wydającemu wojewódzki dziennik urzędowy - uchwały jako aktu w formie dokumentu elektronicznego, o której mowa w art. 15 ust. 1 wskazanej powyżej ustawy. Oznacza to, że Rada nie skierowała przedmiotowej uchwały do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Ponadto zgodnie z art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, akt prawa miejscowego powinien przewidywać odpowiedni okres poprzedzający wejście w życie uchwały. Tym samym wejście w życie przedmiotowej uchwały powinno zostać uzależnione od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym i od upływu czternastodniowego okresu *vacatio legis*.

Prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi zatem spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym jak i formalnym. Oznacza to, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb podjęcia uchwały musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić można także konieczność realizacji obowiązku promulgacyjnego. Jeśli przepisy prawa przewidują obowiązek publikacji aktów prawnych określonej kategorii, niewykonanie takiego obowiązku równoznaczne jest z istotnym naruszeniem prawa i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Art. 7 Konstytucji RP określa obowiązek działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa. Za takie, w ocenie Organu Nadzoru, nie może być uznane postanowienie o wejściu w życie uchwały zaliczanej do katalogu aktów prawa miejscowego w konkretnie wskazanym dniu bez uprzedniej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Powyższe, w ocenie Organu Nadzoru również czyni zasadnym stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości, jako podjętej z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

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.

Wojewoda Dolnośląski:
P. Hreniak