



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 18.05.2023 r.

Poz. 2376

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PN-II.4131.30.2023.KJ WOJEWODY POMORSKIEGO

z dnia 28 kwietnia 2023 r.

Wojewody Pomorskiego

Na podstawie art. 79 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 poz. 1526 oraz Dz. U. z 2023 r. poz. 572)

stwierdza się nieważność

§ 3. ust. 1, § 5 ust. 3 oraz § 6 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz ust. 2 i 3 uchwały Nr LV/313/2023 Rady Powiatu Tczewskiego z dnia 28 marca 2023 r. w sprawie określenia zasad nabycia, zbycia i obciążania nieruchomości stanowiących własność Powiatu Tczewskiego, ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony.

Uzasadnienie

W dniu 30 marca 2023 r. do Wojewody Pomorskiego wpłynęła uchwała Nr LV/313/2023 Rady Powiatu Tczewskiego z dnia 28 marca 2023 r. w sprawie określenia zasad nabycia, zbycia i obciążania nieruchomości stanowiących własność Powiatu Tczewskiego, ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, zwana dalej „uchwałą”.

W toku czynności nadzorczych, pismem z dnia 11 kwietnia 2023 r., organ nadzoru zawiadomił Radę Powiatu Tczewskiego o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, że uchwała w zakresie wskazanym w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Jako podstawę prawną uchwały wskazano art. 12 pkt 8 lit. a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526), dalej jako „u.s.p.”

W § 1 ust. 1 pkt 6 uchwały Rada Powiatu Tczewskiego postanowiła, że ilekroć w uchwale jest mowa o nieruchomości – należy przez to rozumieć nieruchomości zabudowane lub niezabudowane, a także ich części stanowiące własność Powiatu Tczewskiego lub w odniesieniu do których Powiat Tczewski jest użytkownikiem lub współużytkownikiem wieczystym. Z kolei w § 3 ust. 1 uchwały Rada Powiatu wskazała, że zarząd powiatu zbywa nieruchomości za zgodą rady powiatu. Natomiast, w § 5 ust. 3 uchwały organ stanowiący stwierdził, że *„rada powiatu wyraża zgodę na odstąpienie przez zarząd powiatu od przetargu, jeżeli oddanie nieruchomości w dzierżawę lub najem na okres dłuższy niż 3 lata następuje w przypadku:*

- 1) *gdy w okresie podania do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do dzierżawy lub najmu zostanie złożony wyłącznie jeden wniosek zainteresowanego,*
- 2) *potrzeb powiatowych osób prawnych.*”

Ponadto, w § 6 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz ust. 2 i 3 uchwały Rada Powiatu uznała, że tracą moc cztery uchwały zmieniające postanowienia uchwały Nr XLVII/342/06 z dnia 22 sierpnia 2006 r. w sprawie określenia zasad nabycia, zbycia i obciążania nieruchomości stanowiących własność Powiatu Tczewskiego oraz zasad ich użyczenia, wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż trzy lata.

Zgodnie z przywołanym w podstawie prawnej uchwały art. 12 pkt 8 lit. a u.s.p., 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.

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z treścią § 3 ust. 1 uchwały zbycie nieruchomości przez zarząd powiatu jest uzależnione od każdorazowej zgody rady powiatu. Taka zgoda musiałaby zostać udzielona odrębną uchwałą, gdyż jest to jedyna prawnie dopuszczalna forma zajęcia stanowiska przez organ kolegialny. Należy zauważyć, że przepis art. 12 pkt 8 lit. a u.s.p. wprowadza wyjątek od generalnej zasady wyrażonej w art. 32 ust. 2 pkt 3 u.s.p., zgodnie z którą to organ wykonawczy gospodaruje mieniem powiatu. Stąd też przekazanie pewnych spraw do kompetencji rady powiatu jest wyjątkiem, który musi być interpretowany ściśle i nie może prowadzić do swobodnego podejmowania przez radę rozstrzygnięcia w drodze uchwał wszystkich spraw ważnych z punktu widzenia gospodarki gminy (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 24 sierpnia 2021 r., sygn. akt II SA/Ol 395/21). Oznacza to zatem, że rada powiatu władna jest określać w drodze aktu prawa miejscowego jedynie te zasady gospodarowania mieniem komunalnym, do których odsyła delegacja ustawowa zawarta w art. 12 pkt 8 lit. a u.s.p.

Zasady dotyczące zbywania lub nabywania mienia powiatu winny wskazywać warunki i kryteria określające możliwość zbycia tego mienia przez organ wykonawczy. Pod pojęciem "zasad" należy rozumieć ogólne, określone przez radę reguły i wytyczne dotyczące sposobu gospodarowania mieniem, które winien uwzględnić zarząd powiatu realizując zadania w zakresie gospodarowania mieniem powiatu. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 lipca 2014 r. (sygn. akt I OSK 873/14) *"zasady należy rozumieć jako ustalony na mocy przepisu sposób postępowania. Zatem rada gminy winna opracować zbiór podstawowych reguł postępowania organu wykonawczego, z pominięciem szczegółowych postanowień przewidzianych do konkretyzacji w umowie zawieranej przez gminę reprezentowaną przez jej organ wykonawczy. Rada nie może więc ze skutkiem wobec osób trzecich wiązać organu wykonawczego w zakresie spraw łączących się z zawieraniem umów przez gminę, jeżeli ustawa takich uprawnień radzie nie przyznaje (...)".* Z drugiej strony istnienie takich zasad zwalnia organ wykonawczy od konieczności każdorazowego uzyskiwania zgody rady na zbycie nieruchomości.

Przepis § 3 ust. 1 uchwały oznaczają, że Rada Powiatu Tczewskiego, poprzez konieczność uzyskania zgody rady w formie odrębnej uchwały pozostawiła dla siebie przypisaną jej – w art. 12 pkt 8 lit. a u.s.p. - kompetencję do wyrażania zgody na każdorazowe zbywanie nieruchomości. Rozwiązanie to jest sprzeczne z prawem, gdyż z chwilą ustanowienia zasad zbywania nieruchomości rada utraciła uprawnienie do wyrażania zgody organowi wykonawczemu na zbycie nieruchomości. Wynika to

jednoznacznie z treści art. 12 pkt 8 lit. a u.s.p., który wprowadza obowiązek uzyskania zgody rady jedynie „do czasu uchwalenia zasad” (por. wyrok NSA z dnia 3 kwietnia 2012 r., sygn. akt. I OSK 82/12).

W podobnej sprawie wypowiedział się WSA w Olsztynie, który w wyroku z dnia 6 listopada 2012 r. (sygn. akt II SA/Ol 1092/12) wskazał, że *„należy więc podzielić stanowisko organu nadzoru, iż podejmowanie przez radę gminy uchwał w sprawach gospodarowania nieruchomościami, o których mowa w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy, należy traktować kompleksowo a regulacja uchwałą obejmować powinna wszystkie elementy zawarte w tym przepisie, a więc nabywanie, zbywanie i obciążanie nieruchomości oraz ich wydzierżawienie i wynajmowanie na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony. Podejmując uchwałę w sprawie określenia zasad gospodarowania nieruchomości, o których mowa w powołanym przepisie, Rada nie może wyłączyć niektórych z wymienionych powyżej elementów i uznać, że wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za jej zgodą”*. W przywołanej sprawie uchwała rady gminy w przedmiocie zasad gospodarowania nieruchomościami zawierała zapis, że sprzedaży nieruchomości dokonuje wójt po uzyskaniu zgody rady wyrażonej w formie uchwały. Wyrok dotyczy co prawda uregulowań zawartych w ustawie o samorządzie gminnym, jednakże z uwagi na zbieżne z ustawą o samorządzie powiatowym przepisy dotyczące zasad gospodarowania nieruchomościami należy uznać sytuację przedstawioną w orzeczeniu za analogiczną do regulacji uchwalonych przez Radę Powiatu Tczewskiego. Zatem, należy stwierdzić, że § 3 ust. 1 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 12 pkt 8 lit. a u.s.p.

Mając na uwadze treść § 5 ust. 3 uchwały, stwierdzić należy, że Rada Powiatu wskazała sytuacje, w których odstępuje się od obowiązku przetargowego trybu zawarcia umów dzierżawy oraz najmu na okres dłuższy niż 3 lata. Organ nadzoru podkreśla, że zgodnie z art. 37 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344), dalej jako „u.g.n.”, 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 odstępnie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów. Zasadą jest zatem zawieranie przywołanych umów w trybie przetargowym. Okoliczności uzasadniające bezprzetargowy tryb ich zawarcia wskazane zostały bezpośrednio w akcie rangi ustawowej, tj. w art. 37 ust. 4a u.g.n. W pozostałych przypadkach odstępnie od przetargowego trybu wymaga zgody rady powiatu, co wynika z art. 37 ust. 4 u.g.n. Uznać zatem należy, że art. 12 pkt 8 lit. a u.s.p. nie upoważnia organu stanowiącego do określenia generalnej zgody na przyszłość do zawierania przez organ wykonawczy umów najmu lub dzierżawy nieruchomości w trybie bezprzetargowym w przypadkach określonych w uchwale o zasadach wydzierżawiania lub wynajmowania nieruchomości. Każdorazowe odstępnie przez organ wykonawczy od przetargowego trybu zawarcia umowy najmu lub dzierżawy wymaga uzyskania zgody rady powiatu, a więc § 5 ust. 3 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 37 ust. 4 u.g.n.

W odniesieniu do regulacji § 6 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 2 i 3 uchwały należy wskazać, że Rada Powiatu uchyliła akty zmieniające, mające charakter jednorazowy. Zgodnie z zasadą przyzwoitej legislacji mającą swoje źródło w zasadzie demokratycznego państwa prawa wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP oraz przepisami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), dalej jako „z.t.p.”. Zgodnie z § 14 ust. 3 z.t.p., ustawa może zawierać przepisy wprowadzające zmiany w innych ustawach (przepisy zmieniające), przepisy epizodyczne oraz przepisy o utracie mocy obowiązującej ustawy. Z kolei § 82 z.t.p. stanowi, że zmiana (nowelizacja) ustawy polega na uchyleniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu lub na dodaniu do niej nowych przepisów. Natomiast stosownie do treści § 90 oraz § 91 ust. 1 z.t.p., zmienia się zawsze

pierwotny tekst ustawy, a jeżeli wprowadzono do niego zmiany - tekst zmieniony. Jeżeli ogłoszono tekst jednolity ustawy, zmienia się ten tekst, a w przypadku gdy wprowadzono zmiany do tekstu jednolitego - zmieniony tekst jednolity. Nie nowelizuje się przepisów zmieniających inną ustawę. Ponadto, zgodnie z § 143 z.t.p. niektóre przepisy dotyczące sposobu redakcji ustaw mają zastosowanie do projektów aktów prawa miejscowego. Uchwała będąca przedmiotem niniejszego postępowania nadzorczego stanowi akt prawa miejscowego, w związku z czym znajdują do niego zastosowanie przepisy z.t.p.

Organ nadzoru wskazuje, że regulacje zmieniające mają charakter niesamodzielny - nie służą bezpośrednio do wyrażania norm prawnych, lecz do wprowadzania zmian w obowiązujących regulacjach merytorycznych. Niesamodzielny charakter regulacji nowelizujących oznacza również, że mają one charakter jednorazowy. Ich normatywny skutek wyczerpuje się

w momencie ich wejścia w życie w postaci określonych zmian normatywnych. Przepis zmieniający po wejściu w życie i wywarceniu skutku prawnego w postaci zmiany innych regulacji ulega tzw. skonsumowaniu. Oznacza to, że sam w sobie przestaje być elementem systemu prawa. Jego treść ulega bowiem "przeniesieniu" do tekstu regulacji zmienianych. Skoro zatem regulacje zmieniające nie stanowią norm samodzielnych i nie są stosowane bezpośrednio, to nie mogą się do nich odnosić żadne regulacje uchylające. Uchylenie regulacji zmieniających po ich wejściu w życie nie powoduje automatycznie "wycofania" zmian, które one wprowadziły. Uchylenie przepisów wprowadzonych uchwałą nowelizującą możliwe jest tylko poprzez uchylenie (całej lub poszczególnych przepisów) uchwały pierwotnej. Z tego względu uchylenie uchwały zmieniającej po dniu jej wejścia w życie jest bezprzedmiotowe (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 września 2012 r. sygn. akt III SA/Wr 317/12). Zatem, regulacje § 6 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 2 i 3 uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 2 Konstytucji RP oraz § 90, § 91 ust. 1 w zw. z § 143 z.t.p.

Wobec powyższego, stwierdzenie nieważności § 3 ust. 1, § 5 ust. 3 oraz § 6 ust. 1 pkt 2 i 3, ust. 2 i 3 uchwały Nr LV/313/2023 Rady Powiatu Tczewskiego z dnia 28 marca 2023 r. w sprawie określenia zasad nabycia, zbycia i obciążania nieruchomości stanowiących własność Powiatu Tczewskiego, ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony jest uzasadnione i konieczne.

Zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Pomorskiego.

Wojewoda Pomorski

Dariusz Drelich